

DESARROLLO EN LAS AMÉRICAS

# CONFIANZA

La clave de la cohesión social  
y el crecimiento en América  
Latina y el Caribe

Editado por:  
Philip Keefer  
Carlos Scartascini





**CONFIANZA**



# CONFIANZA

La clave de la cohesión social y  
el crecimiento en América Latina  
y el Caribe

Editado por

Philip Keefer

Carlos Scartascini

Banco Interamericano de Desarrollo

**Catalogación en la fuente proporcionada por la  
Biblioteca Felipe Herrera del  
Banco Interamericano de Desarrollo**

Confianza: la clave de la cohesión social y el crecimiento en América Latina y el Caribe / editado por Philip Keefer, Carlos Scartascini.

p. cm.

Incluye referencias bibliográficas.

978-1-59782-497-2 (Rústica)

978-1-59782-498-9 (Digital)

1. Trust-Social aspects-Latin America. 2. Trust-Social aspects-Caribbean Area. 3. Trust-Political aspects-Latin America. 4. Trust-Political aspects-Caribbean Area. I. Keefer, Philip, editor. II. Scartascini, Carlos G., 1971-, editor. III. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Investigación y Economista Jefe.

HM1204 .T78 2022 spa.ed.

IDB-BK-246

Copyright © 2022 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Diseño de cubierta: Paula Sáenz Umaña.

Diagramación: The Word Express, Inc.

# Contenido

Lista de cuadros .....	vii
Lista de gráficos .....	ix
Lista de recuadros .....	xv
Prefacio .....	xvii
Agradecimientos.....	xxiii
Lista de colaboradores .....	xxvii
<b>1. Confianza, cohesión social y crecimiento en América Latina y el Caribe .....</b>	<b>1</b>
<b>2. Medidas y determinantes de la confianza .....</b>	<b>31</b>
<b>3. La confianza y la economía .....</b>	<b>59</b>
<b>4. Confianza, civismo y construcción de buenas políticas públicas. . .</b>	<b>91</b>
<b>5. Confianza y efectividad de las políticas públicas .....</b>	<b>125</b>
<b>6. La relación entre confianza y transformación digital .....</b>	<b>165</b>
<b>7. Las instituciones: alivio para la desconfianza .....</b>	<b>195</b>
<b>8. La organización, la ciudadanía y el contrato social.....</b>	<b>225</b>
<b>9. El poder de la información .....</b>	<b>255</b>
<b>10. Navegando en un mar de desconfianza .....</b>	<b>291</b>
Referencias bibliográficas.....	329
Índice.....	381





# Lista de cuadros

Cuadro 2.1	Mediciones habituales de la confianza según la literatura	36
Cuadro 2.2	Correlatos de la confianza a nivel individual	43



# Lista de gráficos

Gráfico 1.1	Disminución de la confianza en América Latina y el Caribe	4
Gráfico 1.2	Los niveles de confianza en los países de América Latina y el Caribe son bajos	5
Gráfico 1.3	Confianza interpersonal en diferentes regiones	6
Gráfico 1.4	Confianza en el gobierno en diferentes regiones	7
Gráfico 1.5	Niveles de confianza por tipo de institución y empresa	8
Gráfico 1.6	Disposición a pagar impuestos en diferentes regiones: ratio impuestos/PIB	10
Gráfico 1.7	Relación entre confianza y recaudación tributaria	11
Gráfico 1.8	Disposición de las empresas a obedecer las leyes y regulaciones en diferentes regiones: economía sumergida	12
Gráfico 1.9	Relación entre confianza e informalidad	13
Gráfico 1.10	Capital cívico en diferentes regiones: tres elementos de cooperación cívica	14
Gráfico 1.11	Capital cívico en diferentes regiones: experimento de la billetera y honestidad cívica	15
Gráfico 1.12	Relación entre confianza y capital cívico: experimento de la billetera y honestidad cívica	16
Gráfico 1.13	Tasa de crecimiento económico: el mundo vs. América Latina y el Caribe	17
Gráfico 1.14	Confianza, Estado de derecho y cumplimiento de los contratos	20
Gráfico 1.15	Relación entre confianza, derechos de propiedad y sistema legal	21

Gráfico 1.16	Relación entre confianza y productividad	23
Gráfico 1.17	Relación entre confianza e ingreso	24
Gráfico 1.18	Relación entre confianza y desigualdad: promedio por país	25
Gráfico 2.1	Confianza interpersonal, promedio general (porcentaje de personas que confían en otras personas, promedio regional)	45
Gráfico 2.2	El estado de la confianza en las instituciones en América Latina y el Caribe	53
Gráfico 2.3	La confianza como competencia y la confianza en cuanto valores	55
Gráfico 3.1	Confianza interpersonal y contribuciones de la productividad total de los factores al crecimiento	61
Gráfico 3.2	Efecto de las buenas noticias sobre la gestión de la pandemia por parte del gobierno en el pesimismo de las empresas	64
Gráfico 3.3	Severidad de la regulación y desconfianza de las empresas	66
Gráfico 3.4	Regulación de entrada, desconfianza y corrupción	68
Gráfico 3.5	Solidez de la sociedad civil y niveles de regulación según lo previsto por la desconfianza	69
Gráfico 3.6	Desconfianza en el gobierno y las empresas y la idea de que la competencia es dañina	72
Gráfico 3.7	Confianza y delegación en las empresas	76
Gráfico 3.8	Confianza interpersonal, tamaño de la empresa, inversión e innovación	78
Gráfico 3.9	Confianza interpersonal y ayuda a los empleados durante la COVID-19	79
Gráfico 3.10	Confianza interpersonal, cuentas bancarias y pagos en línea	82
Gráfico 3.11	Complejidad de los contratos y confianza interpersonal de propietarios y <i>managers</i>	85
Gráfico 3.12	Confianza, integración en las cadenas globales de valor y complejidad económica	87
Gráfico 4.1	Confianza política y percepciones de las políticas	96

Gráfico 4.2	Confianza interpersonal y provisión de bienes públicos	97
Gráfico 4.3	Confianza interpersonal y redistribución del ingreso	99
Gráfico 4.4	Confianza de los ciudadanos y preferencias de políticas	101
Gráfico 4.5	Confianza interpersonal y gobernanza	103
Gráfico 4.6	Confianza de los ciudadanos y acción colectiva	105
Gráfico 4.7	Confianza de los ciudadanos y visión a largo plazo del gobierno	106
Gráfico 4.8	Confianza de los legisladores en América Latina y el Caribe	109
Gráfico 4.9	Confianza de los legisladores y resultados de políticas	111
Gráfico 4.10	Confianza de los legisladores, intercambio de información y percepciones de clientelismo	112
Gráfico 4.11	Confianza de los legisladores y preferencias de políticas	114
Gráfico 4.12	Confianza de los empleados públicos en los demás, por región	115
Gráfico 4.13	Confianza de los empleados públicos y colaboración	116
Gráfico 4.14	Confianza de los empleados públicos, actitudes hacia la digitalización y puntos de vista sobre la efectividad del organismo	117
Gráfico 4.15	Confianza de los empleados públicos, gobierno electrónico y regulación	118
Gráfico 4.16	Efectos de la confianza sobre las percepciones de la responsabilidad para obtener buenos o malos resultados sociales del distanciamiento	120
Gráfico 5.1	Confianza en las instituciones por región y a lo largo del tiempo	129
Gráfico 5.2	Disposición a denunciar un delito por tipo de confianza	131
Gráfico 5.3	Confianza en el gobierno y demanda de seguridad pública	134
Gráfico 5.4	Confianza en las instituciones y no utilización del transporte público por temor a la violencia en Minas Gerais, Brasil	136

Gráfico 5.5	Relación entre resultados de los alumnos y confianza en el gobierno	142
Gráfico 5.6	Correlación entre disposición a vacunarse contra la COVID-19 y confianza en que el gobierno resuelva la crisis sanitaria	147
Gráfico 5.7	Percepción de la distribución de costos y beneficios de la regulación ambiental: ricos versus pobres	150
Gráfico 5.8	Confianza y apoyo de los ciudadanos a la política ambiental en Ciudad de México	152
Gráfico 5.9	Porcentaje de personas que confían en los bancos por región	156
Gráfico 5.10	Confianza y adopción de servicios financieros formales	160
Gráfico 6.1	La confianza y el desarrollo digital	170
Gráfico 6.2	Relación entre confianza interpersonal y apoyo a fuertes obstáculos burocráticos en los servicios públicos	172
Gráfico 6.3	Población que cree que compartir los datos personales implica más riesgos que beneficios, países seleccionados (porcentaje)	175
Gráfico 6.4	Población que cree que compartir los datos personales implica más riesgos que beneficios, por nivel educativo (porcentaje)	176
Gráfico 6.5	Principal riesgo asociado con los datos personales	177
Gráfico 6.6	Facilidad de uso del último servicio público digital	178
Gráfico 6.7	Motivos de dificultad en el uso del servicio público digital	179
Gráfico 6.8	Seguridad de los servicios digitales privados y públicos: percepción de los usuarios avanzados de Internet	179
Gráfico 6.9	Puntuaciones del Modelo de Madurez de la Capacidad en Ciberseguridad por dimensión (promedio de América Latina y el Caribe vs. Estados Unidos)	183
Gráfico 6.10	Tiempo y costo de la vigilancia del cumplimiento de los contratos, América Latina y el Caribe vs. OCDE	186

Gráfico 6.11	Índice de servicios digitales en el sistema judicial, 2015	187
Gráfico 6.12	Índice de Desarrollo de la Función Pública en América Latina y el Caribe, 2004-12/19	188
Gráfico 6.13	Brechas de habilidades en las instituciones centrales del gobierno digital	189
Gráfico 7.1	Estado de derecho según los Indicadores de Gobernanza Mundial (WGI), 2010-17	204
Gráfico 7.2	Cumplimiento de los contratos, según los indicadores de <i>Doing Business</i> , 2016-20	206
Gráfico 7.3	Independencia judicial <i>de facto</i> , América Latina y el Caribe vs. otras regiones, 2010-15	208
Gráfico 7.4	Confianza generalizada e independencia judicial <i>de jure</i> , América Latina y el Caribe vs. otras regiones	209
Gráfico 7.5	Confianza generalizada e independencia judicial <i>de facto</i> , América Latina y el Caribe vs. otras regiones	209
Gráfico 7.6	Índice de elecciones limpias, América Latina y el Caribe vs. otras regiones, 2010-20	214
Gráfico 7.7	Elecciones limpias y confianza en el gobierno: América Latina y el Caribe	215
Gráfico 7.8	Años continuos de elecciones competitivas en América Latina y el Caribe vs. otras regiones, 2010-20	216
Gráfico 7.9	Confianza en el gobierno y elecciones competitivas continuadas en América Latina y el Caribe	217
Gráfico 7.10	Índice de institucionalización de los partidos: América Latina y el Caribe vs. resto del mundo, 2010-20	220
Gráfico 7.11	Confianza e institucionalización de los partidos políticos en América Latina y el Caribe	221
Gráfico 8.1	El ecosistema del contrato social	227
Gráfico 8.2	Acción colectiva, confianza y apoyo a los bienes públicos	229
Gráfico 8.3	Acción colectiva y confianza	230
Gráfico 8.4	Relación entre institucionalización de los partidos políticos y corrupción	241

Gráfico 8.5	Relación entre institucionalización de los partidos políticos y calidad regulatoria	242
Gráfico 8.6	Relación entre institucionalización de los partidos políticos y disposición a pagar impuestos	243
Gráfico 8.7	Relación entre institucionalización de los partidos políticos e informalidad	244
Gráfico 8.8	Relación entre institucionalización de los partidos políticos y cooperación cívica	245
Gráfico 8.9	Relación entre institucionalización de los partidos políticos y devolución de billeteras perdidas	246
Gráfico 8.10	Relaciones entre participación cívica y corrupción	251
Gráfico 8.11	Relación entre participación cívica y calidad regulatoria	252
Gráfico 9.1	Subestimación y sobreestimación de la delincuencia	260
Gráfico 9.2	Subestimación/sobreestimación del ingreso y la riqueza	262
Gráfico 9.3	Tasas de vacunación y preferencias políticas	266
Gráfico 9.4	Evolución del uso de las redes sociales en América Latina y el Caribe	270
Gráfico 9.5	Creencias sobre corrupción, confianza en la policía y asignación de recursos a la policía	277
Gráfico 9.6	Interés en la política en diferentes regiones	280
Gráfico 9.7	Conocimiento que tiene el público de los compromisos del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires	281
Gráfico 9.8	La importancia de cumplir las promesas	282
Gráfico 9.9	Evasión y uso de los fondos públicos por parte del gobierno	284
Gráfico 9.10	Información sobre la corrupción de la policía y apoyo a la policía	285
Gráfico 9.11	Información y apoyo a la vigilancia policial de puntos calientes	287
Gráfico 10.1	Resumen del programa de reformas para aumentar la confianza y el civismo	314x



# Lista de recuadros

Recuadro 6.1	La paradoja privacidad-personalización	174
Recuadro 8.1	La confianza y las respuestas a la pandemia	238



# Prefacio

La pandemia de 2020 conmocionó a un mundo ya sacudido por la desconfianza y la polarización social. Se perdieron vidas y empleos a pesar de los enormes esfuerzos de los gobiernos para contener la COVID-19 y apoyar a las familias y las empresas. Ante la magnitud del shock y el sufrimiento que ha desatado en América Latina y el Caribe, el compromiso del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para mejorar las vidas en la región nunca ha sido tan grande. Ese compromiso implica hacer todo lo que pueda para construir confianza en la región.

América Latina y el Caribe puede contar con el ingenio y la diversidad de sus pueblos y con los abundantes recursos naturales existentes de costa a costa. La región puede explotar los beneficios de sus mercados de norte a sur, y su localización estratégica en la confluencia entre el este y el oeste. El BID apoya esta transformación con su agenda Visión 2025: una integración regional más estrecha y el fortalecimiento de las cadenas de valor; la digitalización; pequeñas y medianas empresas (pyme) más productivas y con mayor crecimiento; la igualdad de género; y medidas robustas en la lucha contra el cambio climático. La confianza es fundamental para el logro de estos objetivos.

La confianza es la creencia de que las otras personas no actuarán de manera oportunista. Implica fe en los demás: en su honestidad, confiabilidad y buena voluntad. Las personas confiables hacen promesas que pueden cumplir y las cumplen, y respetan las normas sociales. Sin confianza, las personas viven atemorizadas, no viven en libertad. Se centran en las oportunidades de hoy en lugar de innovar para ampliar las oportunidades del mañana.

América Latina y el Caribe cuenta con oportunidades para aumentar la confianza. Según datos de la Encuesta Integrada de Valores, la confianza interpersonal es más baja en la región que en el resto del mundo. Actualmente, solo una de cada diez personas de la región considera que se puede confiar en los demás (en comparación con una de cada cinco personas hace solo cuatro décadas). La confianza en el gobierno también es más baja que en otros lugares. Menos de una de cada tres personas

confía en su gobierno, y los números son incluso inferiores cuando se trata de instituciones como el Congreso y los partidos políticos.

Muchos son conscientes de la creciente falta de confianza entre los ciudadanos y sus gobiernos, y a la recíproca. Este informe, Desarrollo en las Américas (DIA) 2021, aporta nueva evidencia sobre la importancia de la confianza en el sector privado, por ejemplo, en sus efectos sobre las decisiones que ocurren dentro de las empresas. En una encuesta de 3.000 firmas de 17 países de América Latina y el Caribe llevada a cabo en la plataforma de ConnectAmericas, los *managers* se explayaron sobre la magnitud de la confianza en sus operaciones comerciales.

La confianza no solo afecta la forma en que se organizan las empresas, sino también la manera en que lo hacen las sociedades. La baja confianza debilita la cohesión social y contribuye a aumentar el nivel de informalidad y la reticencia de las personas y las firmas a obedecer las leyes, pagar los impuestos y cumplir las regulaciones. La desconfianza distancia a las personas.

Este libro describe las grandes posibilidades que le aguardan a la región a medida que la confianza crezca. La democracia se profundizará, debido a que los políticos serán más receptivos con los votantes, que confían en sus promesas. El crecimiento económico se acelerará como resultado de una mayor inversión de las empresas en innovación, ya que estas confían en que los gobiernos les impondrán una carga tributaria y regulatoria equivalente a la del resto de las firmas. Los empleos de calidad se multiplicarán, ya que el empleo aumenta cuando hay mutua confianza entre empleadores y trabajadores. La seguridad ciudadana mejorará, porque la policía brinda protección más adecuada a los ciudadanos, que confían en ella. También mejorará la salud pública, ya que las personas tienen más probabilidades de vacunarse y tomar sus remedios cuando confían en sus médicos. En pocas palabras, en todo el mundo la confianza puede convertirse en una receta para luchar contra el malestar político y económico.

Al aumentar los niveles de confianza hasta el correspondiente a los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la región puede dar un impulso poderoso e irresistible para salir de la pandemia. El BID apoya este esfuerzo mediante un programa amplio y sofisticado de ayuda financiera y técnica. Reconoce que las personas mal informadas y no empoderadas tienen más probabilidades de creer que otras personas, las empresas o el gobierno se aprovecharán de ellas. Para convencerlos de lo contrario se requiere un doble enfoque. Por una parte, se trata de informar y empoderar. Por otra, de aumentar la confiabilidad, por ejemplo, mejorando la capacidad del sector público para cumplir las promesas hechas a los ciudadanos.

Cuanto más entiendan las personas el mundo que los rodea, mayor será su confianza en los demás. Por lo tanto, la educación es crucial para informar y empoderar. El BID se siente especialmente orgulloso de su dedicación de larga data a la promoción del acceso a una educación de mejor calidad en todos los países de la región. Las iniciativas novedosas y más focalizadas también informan y empoderan a los ciudadanos. El BID ha trabajado con 12 países para construir plataformas digitales, como MapalInversiones, con el fin de proporcionar a los ciudadanos información en tiempo real sobre el destino del gasto de la inversión pública, lo que les permite formular denuncias de malversación.

Las operaciones para informar y empoderar también construyen confianza en el sector privado y son cruciales para la Visión 2025. Por ejemplo, la preocupación de que los prestatarios no huirán con los fondos de los préstamos es un obstáculo significativo para el acceso al crédito, particularmente de las pyme. Con el propósito de crear confianza en los mercados de crédito, el BID ha trabajado con seis países para establecer fondos de garantía que otorguen más confianza a los bancos en los préstamos que ofrecen a estas empresas. También nos encontramos en la frontera para aprovechar la digitalización con el fin de aumentar la confianza y la inclusión en los mercados de crédito, apoyando el uso de puntuaciones de crédito alternativas basadas en datos no tradicionales en El Salvador y Argentina.

No basta con respaldar las nuevas tecnologías. El BID también trabaja con los países para superar las barreras regulatorias que restringen su adopción. Estas barreras son a la vez producto y fuente de desconfianza. Lo primero se debe a la cautela de los gobiernos ante las nuevas tecnologías; lo segundo, a que las empresas temen una aplicación arbitraria de las regulaciones. Para construir confianza entre los gobiernos y los empresarios de tecnologías financieras, el BID ha apoyado enfoques regulatorios más colaborativos y experimentales en seis países de la región. Estos informan al gobierno y a la industria —sobre las limitaciones y el potencial de la tecnología, y sobre las preocupaciones a propósito de la supervisión del gobierno—, y los empoderan mediante un enfoque más experimental y de pequeña escala que disminuya los costos de salida.

La confianza en los mercados de crédito es esencial para armar una respuesta robusta ante el cambio climático. Los inversionistas privados muestran una creciente disposición a financiar inversiones verdes, disposición que aumenta cuando tienen confianza en que las inversiones son realmente ecológicas. Para mejorar esa confianza, el BID lanzó la Plataforma de Transparencia de Bonos Verdes, explotando la tecnología de

cadenas de bloques (*blockchain*) para dar a los inversionistas información de mejor calidad y más fiable sobre los proyectos de esta naturaleza.

Muchos otros ámbitos de la actividad del sector privado dependen de la confianza entre los gobiernos y las empresas, incluidos el *nearshoring* y la participación en las cadenas globales de valor. Ambos crecen cuando las instituciones empoderan a las empresas para que denuncien la conducta oportunista de firmas o gobiernos. En reconocimiento de esta realidad, el BID cuenta con todo un departamento dedicado a apoyar la consolidación de los acuerdos comerciales preferenciales pioneros en la región, desde el Mercado Común del Sur (Mercosur) hasta el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Estos acuerdos fortalecen precisamente las instituciones que gobiernan los intercambios entre las empresas en las cadenas globales de valor.

El BID también reconoce que la capacidad de los gobiernos para cumplir sus promesas resulta clave para construir la confianza ciudadana y, por ende, trabaja en muchos frentes con el objetivo de cimentar su capacidad institucional para producir resultados. Esto implica proporcionar a los gobiernos las herramientas para recopilar y divulgar información sobre las necesidades de los ciudadanos y el desempeño gubernamental, mejorando su capacidad para dirigir y coordinar diferentes organismos del sector público con el fin de satisfacer las necesidades transversales de los ciudadanos y optimizar los incentivos y capacidades de los empleados del sector público para trabajar en beneficio de los ciudadanos.

Con respecto a la información, el Sector de Infraestructura del BID brinda su apoyo a los observatorios de datos que hacen posible que los gobiernos definan de forma más adecuada las prioridades de inversión pública. En Jamaica y Trinidad y Tobago, el BID está ayudando a las organizaciones de vigilancia policial a construir sistemas de información que den seguimiento al logro de los objetivos de seguridad pública de dichas organizaciones.

El BID también tiene operaciones en un número creciente de países para reformar el centro del gobierno. A través de estas reformas, los presidentes pueden comunicar más efectivamente sus prioridades y los resultados previstos a todo el sector público y al público en general, y centrarse en sus prioridades con mayor eficiencia y diligencia.

La confianza en el gobierno aumenta cuando la toma de decisiones es más colaborativa. Para apoyar la confianza de los ciudadanos en las inversiones públicas, el BID ha adoptado planes ambientales y de gestión social que incluyen a los ciudadanos y a las comunidades en la planificación de los proyectos.

Por último, el BID ayuda a los gobiernos en la tarea clave de construir cohesión social y civismo. Un aspecto de esto es el fortalecimiento de la seguridad ciudadana. No hay nada que socave más la cohesión que la inseguridad. Esta iniciativa abarca desde esfuerzos amplios para reforzar la vigilancia policial hasta iniciativas específicas y cruciales, como las destinadas a aumentar la ciberseguridad. Los ciudadanos que tienen dudas respecto de si las empresas o el gobierno los protegen de la ciberdelincuencia tienen menos probabilidades de adoptar servicios digitales. A fin de aumentar la confiabilidad de dichos servicios, el BID está trabajando activamente para fortalecer la ciberseguridad en ocho países.

Otro indicador crucial de la cohesión social es la disposición a pagar impuestos. La reticencia a hacerlo aumenta cuando los ciudadanos no confían en que los demás pagarán o en que los gobiernos hayan de utilizar la recaudación de manera eficiente para mejorar el bienestar ciudadano. El BID aborda ambas dimensiones, con operaciones de préstamos y de asesoría en 13 países para conseguir que la supervisión del cumplimiento tributario sea más justa y con un esfuerzo amplio, inspirado en el DIA 2018 sobre el gasto público, para mejorar la eficiencia del gasto en toda la región.

El DIA 2021 subraya los desafíos a los que se enfrenta la región y la importancia crucial de la confianza y el civismo. Aunque la pandemia de COVID-19 ha debilitado a los países y muchos continúan sufriendo, la región está preparada para dar un salto hacia adelante. Estamos preparados para afrontar este desafío siguiendo las prioridades definidas en la Visión 2025 y las recomendaciones plasmadas en este libro. Una mayor confianza será un motor del crecimiento, e impulsará a la región hacia la prosperidad a medida que vaya dejando atrás la pandemia.

**Mauricio Claver-Carone**

Presidente

Banco Interamericano de Desarrollo





# Agradecimientos

Desarrollo en las Américas (DIA) es la publicación insignia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta edición fue producida bajo la dirección de Philip Keefer, asesor económico principal del Sector de Instituciones para el Desarrollo, y Carlos Scartascini, economista principal del Departamento de Investigación.

Eric Parrado, economista jefe y gerente general del Departamento de Investigación, y Moisés Schwartz, ex gerente del Sector de Instituciones para el Desarrollo, proporcionaron orientación a lo largo de todo el proyecto. El proyecto y sus autores fueron inspirados por Ana María Rodríguez durante su mandato como vicepresidente de Sectores y Conocimiento. El trabajo no podría haberse realizado sin el apoyo esencial de su sucesor, Benigno López.

Los principales autores de cada capítulo son los siguientes:

- Capítulo 1 Philip Keefer y Carlos Scartascini
- Capítulo 2 Samuel Berlinski, Matías Busso, Philip Keefer y Carlos Scartascini
- Capítulo 3 Daniel Hernaiz Diez de Medina, Philip Keefer, Miguel Purroy y Diego A. Vera Cossío
- Capítulo 4 Sergio Perilla, Razvan Vlaicu y Philip Keefer
- Capítulo 5 Patricio Domínguez, Verónica Frisancho y Bridget Hoffmann
- Capítulo 6 Miguel Porrúa y Benjamin Roseth
- Capítulo 7 Philip Keefer y Carlos Scartascini
- Capítulo 8 Philip Keefer y Carlos Scartascini
- Capítulo 9 Philip Keefer y Carlos Scartascini
- Capítulo 10 Philip Keefer y Carlos Scartascini

La producción de este libro fue gestionada por Tom Sarrazin, del Departamento de Investigación. Rita Funaro llevó a cabo un excelente trabajo de edición en inglés. Tom Sarrazin y Joanna Valle Luna compilaron las referencias. Fayre Makeig revisó la edición en inglés. La publicación

fue traducida al español por Alberto Magnet y editada por Claudia M. Pasquetti. Joanna Valle Luna realizó una destacable labor en la producción de los gráficos y cuadros de este libro.

El análisis y la investigación de este volumen no habrían sido posibles sin la valiosa e incansable ayuda de Miguel Purroy y Joanna Valle Luna.

Agradecemos especialmente a los equipos administrativos del Sector de Instituciones para el Desarrollo y del Departamento de Investigación, en virtud de cuyo esfuerzo y dedicación se aseguró que hubiera recursos disponibles, que se procesaran los contratos y que se organizaran las reuniones para producir este libro. En particular, los editores desean agradecer a Myriam Escobar, Osvaldo López, Elton Mancilla, Mariela Semidey, Adela Torrente y Federico Volpino.

En la estrategia de comunicación y divulgación se contó con la extraordinaria ayuda de Pablo Bachelet, Lina María Botero Estrada, Fernanda Camera, Romina Nicaretta, Sebastián Oliva, Mildred Rivera y Tom Sarrazin.

Numerosos colegas contribuyeron con aportes técnicos a este informe, entre los cuales cabe destacar a Juan Pablo Chauvin, Julián Cristia, Elsa Estévez, Jessica Gagete Miranda, Nicolás Herrera L., Tomasz Janowski, María P. Medina Pulido, Xiomara Pulido, Sara Restrepo Tamayo, Ángela Reyes, Alejandra Ríos, Simeon Schächtele, Ernesto Stein, Camila Valencia, Charlotte van Oijen y Priscila Vera Jibaja.

Además de los autores, Victoria Alsina, Hernán Bejarano, Nicolás Botta, Fernando Cafferata, Ernesto Calvo, Rubén Durante, Candelaria Garay, María Patricia González, Rocco Macchiavello, Déborah Martínez, Tesalia Elisa Rizzo Reyes, Ana María Rojas Méndez, Andrew Schrank, Alberto Simpser y Joanna Valle Luna trabajaron en la preparación de documentos de antecedentes y estudios de casos, que resultan sumamente útiles, entrañan un gran interés por derecho propio y permitieron a los editores superar importantes brechas en sus análisis.

Este DIA se basa en varios conjuntos de datos novedosos, ninguno de los cuales podría haber estado disponible si no fuera por el diligente y riguroso trabajo del equipo de Barómetro de las Américas de LAPOP, el equipo de Latinobarómetro, las empresas de consultoría y encuestas ISONOMIA, MBC-MORI e Infométrika, y el Departamento de Estudios de FUSADES. Se agradece especialmente a Denis Camacho, Marta Lagos, Noam Lupu, Georgina Pizzolitto, Maite Schade, Mauricio Shi y Elizabeth Zechmeister. El capítulo del sector privado de este libro se benefició de una encuesta realizada en estrecha colaboración con el equipo de ConnectAmericas en el BID, y los editores agradecen especialmente a Francisco Estrazulas de Souza y a Manuela Vásquez por su estrecha colaboración. Ana Inés Basco, Francesca Castellani, Osmel Manzano, Flavia Milano, Fabiano Rodrigues

Bastos, David Rosenblatt, Marta Ruiz Arranz y el equipo de dirección de la Vicepresidencia de Países del BID colaboraron con financiamiento e ideas en el proceso de recopilación de datos. Flavia Milano aportó un impulso enorme, no solo en el financiamiento de investigación crucial sobre la participación ciudadana, sino también a través de ideas y motivación. Nathalie Alvarado ayudó a financiar una parte importante del trabajo sobre temas relacionados con la delincuencia, pieza clave en cualquier análisis de confianza y civismo en América Latina y el Caribe.

Los editores se beneficiaron en gran medida de las ideas y comentarios sobre el esquema y los capítulos del libro de parte de Nathalie Alvarado, Martín Ardanaz, Hernán Bejarano, Samuel Berlinski, Allen Blackman, Mariana Blanco, Mariano Bosch, Matías Busso, Ernesto Calvo, Juan Pablo Chauvin, Julián Cristia, Guillermo Cruces, Roberto de Michele, Patricio Domínguez, Rubén Durante, Verónica Frisancho, Néstor Gandelman, Cecilia Güemes, Bridget Hoffmann, Ana María Ibáñez, Alejandro Izquierdo, Mariano Lafuente, Mauricio Mesquita Moreira, Julián Messina, Edgardo Mosqueira, Victoria Nuguer, Santiago Pérez Vincent, Miguel Porrúa, Lucas Ronconi, Benjamin Roseth, Tomás Serebrisky, Ernesto Stein, Diego A. Vera Cossío y Razvan Vlaicu. Algunas de las ideas de este libro fueron desarrolladas por los editores y Razvan Vlaicu en un volumen anterior de la serie DIA titulado *Mejor gasto para mejores vidas*, editado por Alejandro Izquierdo, Carola Pessino y Guillermo Vuletin. Se agradecen especialmente los comentarios de los editores de aquel libro, ya que contribuyeron a fortalecer el marco analítico de este DIA. Además, parte del material de esta edición fue introducido por primera vez en el informe *La inclusión en tiempos de COVID-19*, de 2020, editado por Victoria Nuguer y Andrew Powell, cuyos comentarios reforzaron aún más el análisis del presente DIA.

Independientemente de las valiosas contribuciones de las muchas personas que participaron en este volumen, los editores y autores asumen plena responsabilidad por cualquier error en la información o el análisis. Las opiniones expresadas en esta publicación pertenecen a los editores del proyecto y a los autores de los correspondientes capítulos y no reflejan necesariamente las opiniones del BID, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.



# Lista de colaboradores

**Samuel Berlinski**, ciudadano argentino, posee un Doctorado en Economía de la Universidad de Oxford. Es economista principal en el Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo.

**Matías Busso**, ciudadano argentino, posee un Doctorado en Economía de la Universidad de Michigan. Es economista principal en el Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo.

**Patricio Domínguez**, ciudadano chileno, posee un Doctorado en Políticas Públicas de la Universidad de California, Berkeley. Es profesor adjunto de Economía en el Departamento de Ingeniería Industrial de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

**Verónica Frisancho**, ciudadana peruana, posee un Doctorado en Economía de la Pennsylvania State University. Es economista senior en el Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo.

**Daniel Hernaiz Diez de Medina**, ciudadano boliviano, posee un Doctorado en Economía de la Universidad de Maryland. Es especialista senior en Economía en la Vicepresidencia de Países del Banco Interamericano de Desarrollo.

**Bridget Hoffmann**, ciudadana de Estados Unidos, posee un Doctorado en Economía de Northwestern University. Es economista en el Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo.

**Philip Keefer**, ciudadano de Estados Unidos, posee un Doctorado en Economía de la Universidad de Washington, St. Louis. Es asesor económico principal del Sector de Instituciones para el Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo.

**Sergio Perilla**, ciudadano colombiano, posee una Maestría en Economía de la Universidad del Rosario. En el momento de la producción de este volumen, se hallaba trabajando como asistente de investigación en el Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo.

**Miguel Porrúa**, ciudadano español, posee una Maestría de Arizona State University. Es especialista principal en Gobierno Electrónico en el Sector de Instituciones para el Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo.

**Miguel Purroy**, ciudadano colombiano, posee una Maestría en Economía de la Universidad del Rosario. Es asistente de investigación en el Sector de Instituciones para el Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo.

**Benjamin Roseth**, ciudadano de Estados Unidos, posee una Maestría en Relaciones Internacionales con especialización en Desarrollo Económico de la Universidad de Columbia. Es especialista senior en Modernización del Estado en el Banco Interamericano de Desarrollo.

**Carlos Scartascini**, ciudadano argentino, posee un Doctorado en Economía de la Universidad George Mason. Dirige el Grupo de Investigación para el Desarrollo y es líder del Grupo de Economía del Comportamiento en el Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo.

**Diego A. Vera Cossío**, ciudadano boliviano, posee un Doctorado en Economía de la Universidad de California, San Diego. Es economista en el Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo.

**Razvan Vlaicu**, ciudadano de Estados Unidos, posee un Doctorado en Economía de Northwestern University. Es economista senior en el Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo.

# Confianza, cohesión social y crecimiento en América Latina y el Caribe

*La desconfianza en la región es alta, va en aumento y penetra todos los rincones de la sociedad. Socava las relaciones productivas entre las empresas y dentro de ellas, erosiona el civismo y limita la capacidad de los ciudadanos para emprender acciones colectivas en apoyo de las leyes e instituciones que promueven el desarrollo sostenible.*

Lucy: “El problema contigo es que no confías en nadie”.

Charlie Brown: “Mira, todos los años me juegas el mismo truco. Dices que vas a sostener el balón cuando yo pateo, pero nunca lo sostienes”.<sup>1</sup>

Generaciones de lectores de *Peanuts* de todo el mundo saben que una y otra vez, un año tras otro, Lucy sostiene el balón, Charlie Brown intenta patearlo y cada vez resbala y cae de espaldas cuando ella lo mueve. En el mundo real, el comportamiento de Lucy es sumamente habitual, pero el de Charlie Brown no lo es: cuando se vulnera la confianza de las personas, estas dejan de jugar, lo cual trae aparejadas nefastas consecuencias para su bienestar y el de la sociedad. Las personas desconfiadas están menos dispuestas a unirse a otras en favor de una causa común o para emprender transacciones comerciales, contratar a desconocidos, pagar sus impuestos o pedir a los gobiernos que financien proyectos de infraestructura y construyan un futuro mejor para ellos y sus hijos; y tienen más

---

<sup>1</sup> Extraído de *Peanuts*, 4 de octubre de 1959. Disponible en [https://peanuts.fandom.com/wiki/October\\_1959\\_comic\\_strips](https://peanuts.fandom.com/wiki/October_1959_comic_strips). La tira cómica *Peanuts* se conoce en español con diferentes títulos, entre ellos: *Carlitos*, *Rabanitos*, *Snoopy y sus amigos*, *Charlie Brown y Snoopy*, o *Charlie Brown y sus amigos*. A los propósitos de esta publicación, se ha decidido utilizar su nombre original en inglés, *Peanuts*.

probabilidades de pedir al gobierno que les proporcione beneficios personales inmediatos bajo la forma de subsidios y transferencias en lugar de demandar más inversión eficiente y efectiva en bienes públicos.

Desafortunadamente, en América Latina y el Caribe, es más probable que nunca que las personas crean que los demás actuarán como Lucy. Este libro describe las consecuencias de la desconfianza en la región, tanto para los gobiernos como para las sociedades, las causas de dicha desconfianza y qué pueden hacer los países para aumentar la confianza y mitigar las consecuencias de la desconfianza.

En este libro, la confianza es la creencia de que los demás no actuarán de manera oportunista.<sup>2</sup> No harán promesas que no puedan cumplir, no incumplirán promesas que sí pueden cumplir ni violarán las normas para aprovecharse de otras personas que sí las respetan. En pocas palabras, la confianza es la fe en los demás: en su honestidad, fiabilidad y buena voluntad. Las personas dignas de confianza hacen promesas que pueden cumplir, cumplen esas promesas y no transgreden las normas sociales. La conducta oportunista es una amenaza persistente en todas partes; aquellos que la practican pueden obtener recompensas considerables a las cuales las personas fiables renuncian. La recompensa de Lucy resulta ser intangible, a saber, el cuestionable placer que experimenta riéndose de Charlie Brown. En el mundo real, las tentaciones tangibles para actuar de manera oportunista abundan, desde el prestatario que decide si pagar o no un préstamo hasta los políticos que deciden si cumplir con una promesa realizada en campaña o desviar dinero público para satisfacer sus intereses privados. La base de una sociedad que confía es la voluntad de sus miembros de resistir a estas tentaciones: actuar no como lo hace Lucy sino como Charlie Brown espera que Lucy actúe.

### Por qué es importante la confianza

La confianza subyace a numerosas interacciones que son esenciales para sociedades saludables. Los votantes eligen candidatos que creen que cumplirán sus promesas electorales; las empresas invierten en innovación esperando que los gobiernos no impongan impuestos confiscatorios si la innovación tiene éxito; los empleadores pagan a los trabajadores incluso cuando no pueden estar completamente seguros del esfuerzo de los mismos, y los trabajadores se esfuerzan en su labor suponiendo que se les remunerará; los compradores se fían de los vendedores para que les suministren bienes y servicios de calidad, que los vendedores entregan

---

<sup>2</sup> El capítulo 2 presenta las muchas maneras de medir la confianza.

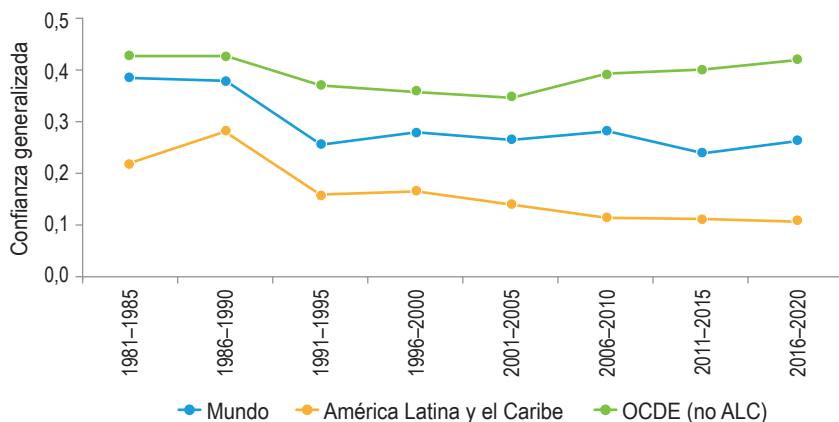


hoy esperando que se les pague en el futuro; los inversionistas confían su capital a los *managers* de las empresas; los ciudadanos proporcionan información a la policía, de la cual dependen para su protección; las personas se vacunan y toman medicamentos recomendados por los médicos de los que dependen para una vida saludable. Cuando no existe la confianza en estas interacciones —cuando las personas están convencidas de que los demás se comportarán como Lucy— la sociedad y todos sus miembros sufren: la política es inestable; la calidad de las políticas públicas se deteriora; el crecimiento económico se ralentiza; la equidad social decrece y el bienestar de las personas disminuye.

Uno de los temas clave de este libro es la interacción de la confianza interpersonal (o generalizada) y la confianza en el gobierno, dos dimensiones de la confianza que suelen abordarse por separado. Los funcionarios públicos, como las personas en general, tienen más probabilidades de actuar de manera oportunista —de una manera no digna de confianza— cuando no se les puede exigir que rindan cuentas de sus acciones. Las grandes asimetrías en términos de información —los ciudadanos tienen dificultades para evaluar de manera independiente el trabajo del gobierno— y de poder coercitivo —los ciudadanos están obligados a obedecer las reglas establecidas por el gobierno— les facilitan aún más las cosas a los políticos para actuar de manera oportunista. Si trabajan juntos, los ciudadanos pueden castigar a los funcionarios que no merecen confianza, por ejemplo, al derrotarlos en las elecciones. Ante esta perspectiva, los funcionarios tienen más incentivos para responder a los intereses de los ciudadanos que a los propios. Sin embargo, cesar en el poder a quienes detentan un cargo exige el accionar colectivo de los ciudadanos. Desafortunadamente, cuando los ciudadanos no confían unos en otros, tienen menos probabilidades de trabajar juntos para exigir que el gobierno rinda cuentas. Los ciudadanos que se encuentran en esta situación se pueden sentir como Charlie Brown, a saber, creen que todos los gobiernos actuarán como Lucy, pero tienen pocas alternativas para no seguir dependiendo de ellos.

### ¿Una región llena de Lucys?

Dada la importancia de la confianza interpersonal en la mayoría de las interacciones sociales, políticas y económicas, su bajo nivel y su disminución en la región resultan preocupantes (gráfico 1.1). A nivel mundial, el porcentaje de personas que creen que se puede confiar en la mayoría de la gente (confianza generalizada o “interpersonal”) bajó del 38% en el período 1981–85 al 26% en 2016–20, según datos de la Encuesta Mundial de Valores. En América Latina y el Caribe, la reducción ha sido aún más drástica,

**Gráfico 1.1** ▶ Disminución de la confianza en América Latina y el Caribe

*Fuente:* Cálculos de los autores basados en datos de la Encuesta Integrada de Valores, que compila las siete olas de la Encuesta Mundial de Valores (1981-2020) y las cinco olas del Estudio Europeo de Valores (1981-2020).

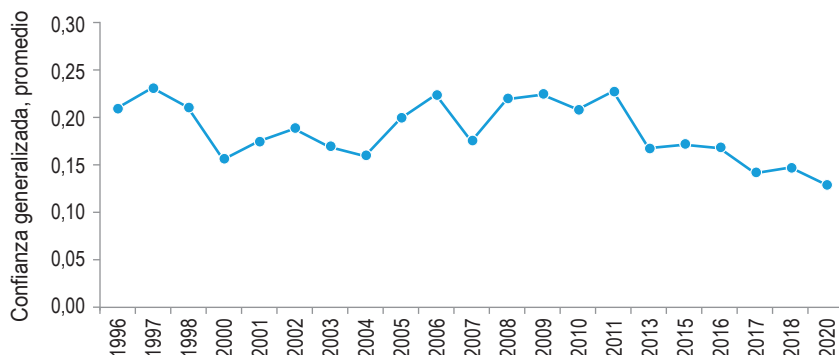
*Notas:* La confianza generalizada se calcula a partir de respuestas a la pregunta: "En términos generales, ¿diría usted que se puede confiar en la mayoría de las personas o que tiene que tener mucho cuidado cuando trata con otros?". La confianza es igual a 1 si el encuestado responde "Se puede confiar en la mayoría de las personas" e igual a 0 en caso contrario. La variable de confianza se agregó a nivel de país como un promedio ponderado a partir de observaciones individuales y, posteriormente, se promedió en tramos de cinco años. Cuando hay datos disponibles de un país en ambas encuestas para un determinado año, se utiliza un promedio simple de esos valores. Los países de la OCDE por año se incluyen cuando un país obtuvo su calidad de miembro. El grupo de la OCDE de economías avanzadas no comprende los siguientes países de América Latina y el Caribe: Chile, Colombia y México. El total de la muestra abarca 115 países. Los 16 países de América Latina y el Caribe incluidos son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

con una caída de los niveles de confianza del 22% al 11%. Solo una de cada 10 personas considera que se puede confiar en los demás. En cambio, en las economías avanzadas, la confianza se ha mantenido en niveles relativamente estables, muy por encima de América Latina y el Caribe.

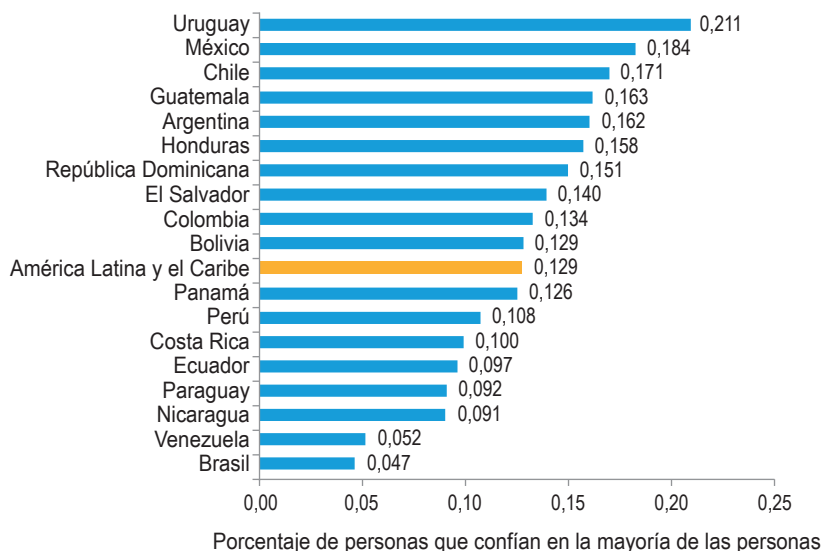
Estudiar la situación a través de los ojos latinoamericanos no cambia la realidad. La Encuesta Latinobarómetro recopila información de 18 países de la región desde 1996 hasta 2020 e incluye una muestra más grande de países de América Latina que la Encuesta Mundial de Valores. En 1996, cerca de uno de cada cinco encuestados creía que se podía confiar en las personas. En 2020, esta cifra había disminuido a poco más de una de cada ocho personas (13% de los encuestados) (panel A del gráfico 1.2). En ningún país de la región se observan niveles de confianza altos en 2020 (en Uruguay, una de cada cinco personas cree que se puede confiar en los demás); en algunos países, la confianza es mucho más baja (en Brasil, solo una de cada 20 personas declara que se puede confiar en los demás) (panel B del gráfico 1.2).

**Gráfico 1.2** ▶ Los niveles de confianza en los países de América Latina y el Caribe son bajos

**A. Evolución de la confianza**



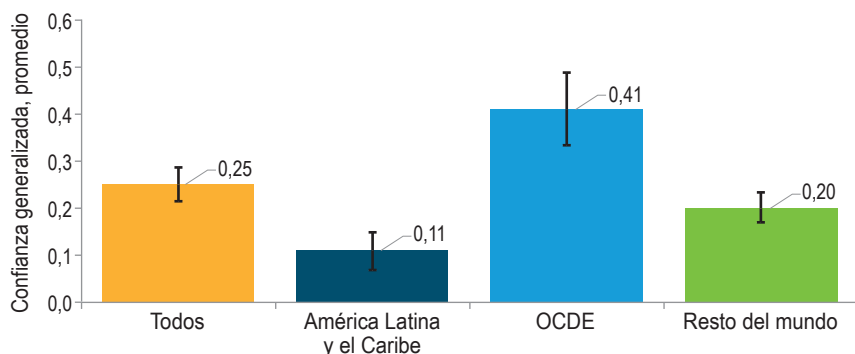
**B. Datos por país, 2020**



Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de la Encuesta Latinobarómetro.

Notas: La confianza generalizada se calcula a partir de las respuestas a la pregunta: “En términos generales, ¿diría usted que se puede confiar en la mayoría de las personas o que nunca se puede tener demasiado cuidado cuando se trata con otros?”. La confianza es igual a 1 si el encuestado responde “Se puede confiar en la mayoría de las personas” e igual a 0 en caso contrario. La variable de confianza se agregó a nivel de país como un promedio ponderado partir de observaciones individuales. El total de la muestra abarca 18 países, como se puede observar en el panel B.

Dado que la confianza es baja y está disminuyendo ligeramente en todo el mundo, con la excepción de las economías avanzadas, ¿por qué América Latina y el Caribe debería ser el objeto de un libro sobre la confianza? La razón es sencilla: por muy debilitada que parezca la confianza en el resto del

**Gráfico 1.3** ▶ **Confianza interpersonal en diferentes regiones**

*Fuente:* Cálculos de los autores basados en datos de la Encuesta Integrada de Valores.

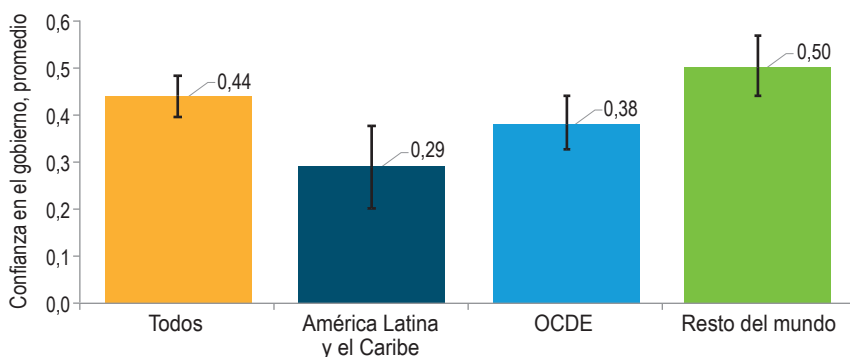
*Notas:* La confianza generalizada proviene de la Encuesta Integrada de Valores (2010–20), que compila la sexta y séptima ola de la Encuesta Mundial de Valores (1981–2020) así como la quinta ola del Estudio Europeo de Valores (2017–20). La confianza generalizada se calcula a partir de las respuestas a la pregunta: “En términos generales, ¿diría usted que se puede confiar en la mayoría de las personas o que tiene que tener mucho cuidado cuando trata con otros?”. La confianza es igual a 1 si el encuestado responde “Se puede confiar en la mayoría de las personas” e igual a 0 en caso contrario. Cada barra es un promedio simple a partir de datos a nivel de país. El grupo de economías avanzadas de la OCDE no comprende los siguientes países de América Latina y el Caribe: Chile, Colombia y México. El total de la muestra abarca 95 países y los de América Latina y el Caribe son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Haití, México, Nicaragua, Perú, Trinidad y Tobago y Uruguay.

mundo, en América Latina y el Caribe es aún menor que en cualquier otro lugar, y apenas alcanza a tener una cuarta parte del nivel de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), con la excepción de Chile, Colombia y México de la muestra OCDE (véase el gráfico 1.3).

### El efecto dominó de la desconfianza

Este libro explora las diversas maneras en que la desconfianza interpersonal se propaga en la sociedad, con graves implicaciones para la confianza en el gobierno, las instituciones y el sector privado. Por ejemplo, la confianza interpersonal en la región no solo es baja, sino que, en promedio, menos de tres de cada 10 ciudadanos de América Latina y el Caribe demuestran confianza en su gobierno a lo largo del período 2010–20, según la Encuesta Latinobarómetro. La desconfianza en el gobierno también es un problema mundial, pero es mayor en América Latina y el Caribe, aun cuando las diferencias no sean tan drásticas como en el caso de la confianza interpersonal (gráfico 1.4).

Las instituciones desempeñan un papel clave para ayudar a los ciudadanos a exigir que los gobiernos rindan cuentas (véase el capítulo 7). Cuando lo hacen, las instituciones contribuyen a crear confianza en el gobierno.

**Gráfico 1.4** ▶ **Confianza en el gobierno en diferentes regiones**

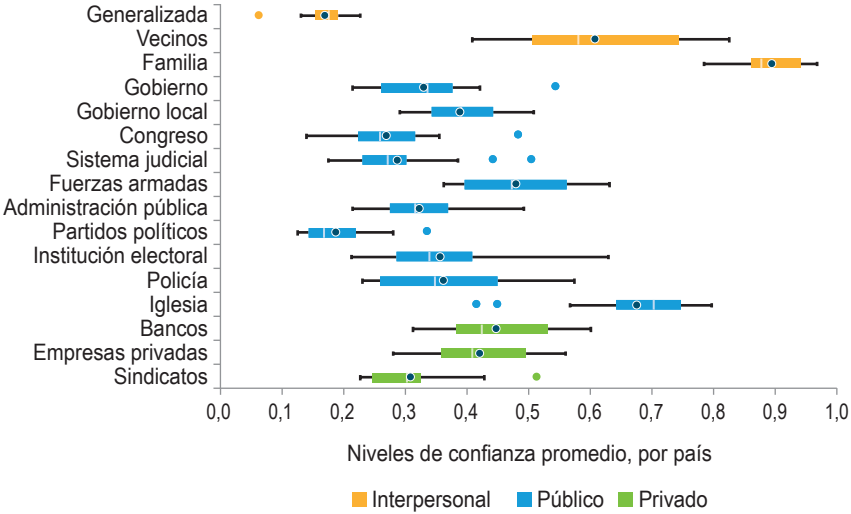
*Fuente:* Cálculos de los autores basados en datos de la Encuesta Integrada de Valores.

*Notas:* La confianza en el gobierno proviene de la Encuesta Integrada de Valores (2010–20), que compila la sexta y séptima ola de la Encuesta Mundial de Valores (1981–2020), así como la quinta ola del Estudio Europeo de Valores (2017–20). La confianza en el gobierno se mide a partir de la pregunta: “¿Podría decirme cuánta confianza tiene en [el gobierno]?: ¿Mucha confianza, bastante confianza, no demasiada confianza o ninguna confianza?”. Las respuestas fueron recodificadas de manera que la confianza es igual a 1 cuando la respuesta es “mucha confianza” o “bastante confianza”, e igual a 0 en caso contrario. Cada barra es un promedio simple a partir de los datos a nivel de país. El grupo de economías avanzadas de la OCDE no comprende los países de América Latina y el Caribe, a saber: Colombia, Chile y México. El total de la muestra abarca 95 países y los de América Latina y el Caribe incluidos son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Haití, México, Nicaragua, Perú, Trinidad y Tobago y Uruguay.

El poder judicial y el poder legislativo pueden establecer controles del comportamiento del gobierno que limitan la capacidad del mismo para actuar de manera oportunista. Los partidos políticos pueden ser vehículos efectivos para promover la acción colectiva de los ciudadanos con el fin de que los gobiernos rindan cuentas. Desafortunadamente, lo contrario también es cierto: la desconfianza en las instituciones las convierte en parte del problema más que de la solución. En América Latina y el Caribe estas instituciones a menudo no cumplen con los roles previstos. Más que aumentar la confianza en el gobierno, terminan siendo parte de la crisis de confianza (gráfico 1.5).

Desde luego, si las personas no confían unas en otras, en los gobiernos, en los tribunales o en los partidos políticos, no es de extrañar que tampoco confíen en el sector privado. En América Latina y el Caribe, la baja confianza en el sector privado y en las empresas privadas es un reflejo de la baja confianza en las instituciones públicas (gráfico 1.5). Si las personas creen que, en general, no se puede confiar en los demás, es aún más probable que creen que las empresas intentarán aprovecharse de los trabajadores, de los consumidores y de otras empresas. Sus sospechas se ven reforzadas cuando también desconfían de las instituciones que supuestamente frenan las conductas deshonestas de las empresas, como los tribunales y los reguladores públicos.

**Gráfico 1.5** ▶ Niveles de confianza por tipo de institución y empresa



*Fuente:* Cálculos de los autores basados en datos de la Encuesta Latinobarómetro (2010-20).  
*Notas:* La confianza generalizada se calcula a partir de las respuestas a la pregunta: “En términos generales, ¿diría usted que puede confiar en la mayoría de las personas o que nunca se puede tener demasiado cuidado al tratar con otros?”. La confianza es igual a 1 si el encuestado responde “Se puede confiar en la mayoría de las personas” y equivale a 0 en caso contrario. Las variables relacionadas con la confianza en otras instituciones/grupos se calculan a partir de la pregunta: “¿Cuánta confianza tiene en cada uno de los siguientes grupos/instituciones? ¿Diría usted que tiene mucha (1), algo (2), un poco (3) o ninguna confianza (4)?”. Las respuestas fueron recodificadas de manera que la confianza es igual a 1 si el encuestado responde “mucha” o “algo” e igual a 0 cuando la respuesta es “un poco” o “ninguna confianza”. El promedio ponderado por país se calcula a partir de datos a nivel individual. Las líneas en las gráficas de caja representan la mediana (percentil 50) y los marcadores de color azul muestran el valor promedio de cada categoría. La muestra incluye 18 países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

En pocas palabras, la desconfianza repercute en toda la sociedad y está presente en cada relación. Este informe describe los efectos de la desconfianza en el crecimiento, las políticas públicas y el comportamiento de las empresas, los políticos y los funcionarios públicos. Aumentar los niveles de confianza es esencial no solo porque las personas están más contentas y más satisfechas cuando pueden confiar en los demás, sino también porque los objetivos más tangibles del crecimiento económico y la igualdad son más asequibles cuando la confianza es alta.

**Confianza: el cemento de la cohesión social y el civismo**

Al margen del reiterado abuso de confianza de Lucy hacia Charlie Brown con su promesa de sostener el balón, los personajes de *Peanuts* no actúan

de manera oportunista unos con otros: Snoopy puede confiar en Charlie Brown para que lo alimente y este siempre lo hace; Lucy les cobra a todos sus clientes 5 centavos por los consejos que les da, y aunque estos podrían irse sin pagar, nunca lo hacen; Marcie apoya las locas ideas de Peppermint Patty aun cuando se beneficia escasamente de ellas; y Peppermint Patty, la mejor atleta de la pandilla de *Peanuts*, siempre está dispuesta a organizar juegos con el entusiasta, pero mucho menos atlético, Charlie Brown. La confianza favorece la cohesión social y, de hecho, los personajes de *Peanuts* han coexistido pacíficamente durante generaciones. Las sociedades con baja confianza no muestran esa cohesión. Las manifestaciones que tuvieron lugar en 2019, 2020 y 2021 en Chile y Colombia son indicadores de que la confianza y la cohesión social constituyen sendos desafíos para América Latina y el Caribe.

Friedkin (2004) observa que la cohesión social es un concepto amorfo que comprende nociones de compromiso o apego a la sociedad o país y a sus miembros. Otros autores, como Easterly et al. (2006), equiparan la cohesión social a las diferencias objetivas entre las personas con respecto a un conjunto de características destacadas, como el ingreso, la raza o la religión.<sup>3</sup> Este libro aborda el tema de la cohesión desde una perspectiva diferente y pone énfasis en los roles de la confianza y el civismo.

En 1963, Almond y Verba definieron el civismo como la voluntad de los ciudadanos de hacer sacrificios individuales en aras de proyectos colectivos que son cruciales para el éxito de una sociedad. Cuando la confianza interpersonal es baja, los proyectos colectivos son difíciles y los vínculos de la ciudadanía se debilitan. Los ciudadanos se muestran menos dispuestos a hacer sacrificios —por ejemplo, pagar impuestos y obedecer las leyes— asociados con cualquier proyecto público. Son menos capaces de contribuir al esfuerzo colectivo de exigir rendición de cuentas a los gobiernos para mejorar el bienestar ciudadano. Cuando la confianza y el civismo son bajos, como se señalará en varios capítulos de este libro, las políticas públicas ofrecen menos beneficios a los ciudadanos en su conjunto y relativamente más a grupos reducidos. Independientemente de la definición que se utilice, en estos contextos la cohesión social tiende a desintegrarse: las políticas públicas tienen consecuencias más inequitativas y aumenta el descontento con la sociedad.

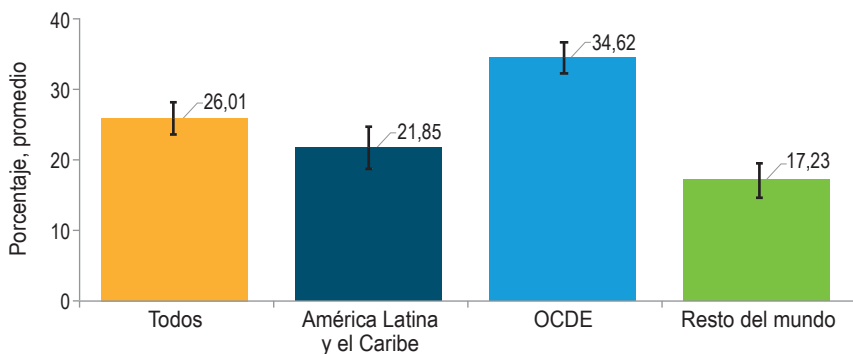
Hay amplia evidencia que demuestra que en América Latina y el Caribe los vínculos de la ciudadanía son débiles, a saber, es más probable

<sup>3</sup> En 2020, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) organizó una serie de talleres clave que culminaron en un seminario internacional celebrado en noviembre: “Cohesión social, garantías de bienestar y protección social: claves para una reconstrucción con igualdad post pandemia en América Latina”.

que las personas tomen decisiones en aras de su interés personal a expensas de la comunidad más amplia. Una métrica natural del civismo es la voluntad de pagar impuestos, el sacrificio personal más habitual que las sociedades requieren de sus miembros para apoyar las actividades de la comunidad. Las personas expresan su disposición a pagar impuestos pronunciándose a favor de impuestos más altos con el fin de promover los objetivos de la comunidad y al pagar (en lugar de evadir) los impuestos acordados una vez que la sociedad, actuando a través del gobierno, establece las tasas impositivas. Si los ciudadanos de un país no hacen lo uno ni lo otro, la ratio de impuestos pagados en relación con el producto interno bruto (PIB) disminuye. El gráfico 1.6 muestra la ratio impuestos/PIB en diferentes regiones para el período 2010–18. Así, se observa que la ratio de América Latina y el Caribe es del 22% (13 puntos porcentuales) más baja que la de los países de la OCDE.

En un contexto de desconfianza generalizada, es más probable que las personas se aprovechen de las contribuciones de otros y no contribuyan a solventar las acciones de gobierno. De hecho, el gráfico 1.7 demuestra que la disposición a pagar impuestos está estrechamente asociada con la confianza generalizada. Los países de la región se concentran en el cuadrante inferior izquierdo del gráfico 1.7, y se sitúan por debajo del promedio tanto en confianza generalizada como en el pago de impuestos.

**Gráfico 1.6** ▶ Disposición a pagar impuestos en diferentes regiones: ratio impuestos/PIB

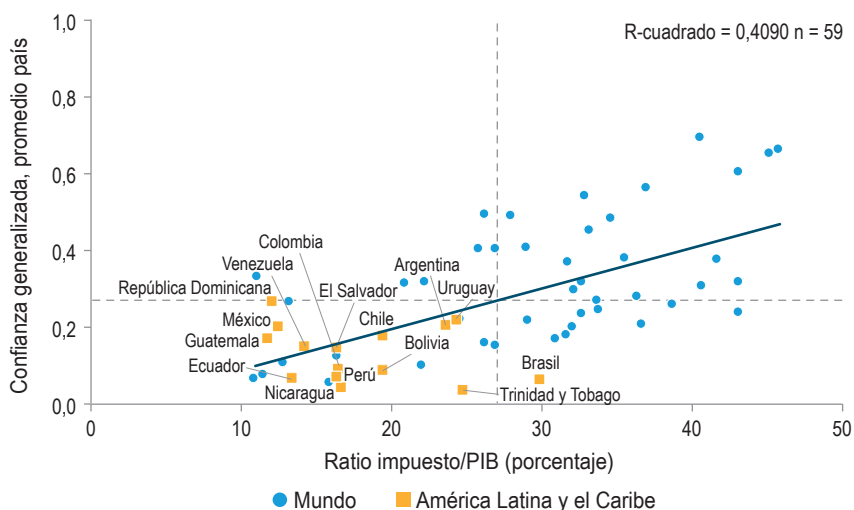


*Fuente:* Cálculos de los autores basados en datos de la Base de Datos Global de Estadísticas Tributarias de la OCDE.

*Notas:* La ratio de impuestos/PIB (2010–18) proviene de la Base de Datos Global de Estadísticas Tributarias y utiliza el total de la recaudación tributaria de un país. Cada barra es un promedio simple de datos a nivel de país. El grupo de la OCDE de economías avanzadas no comprende los siguientes países de América Latina y el Caribe: Chile, Colombia, Costa Rica y México. El total de la muestra abarca 78 países y los de América Latina y el Caribe incluidos son: Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.



**Gráfico 1.7** ▶ Relación entre confianza y recaudación tributaria

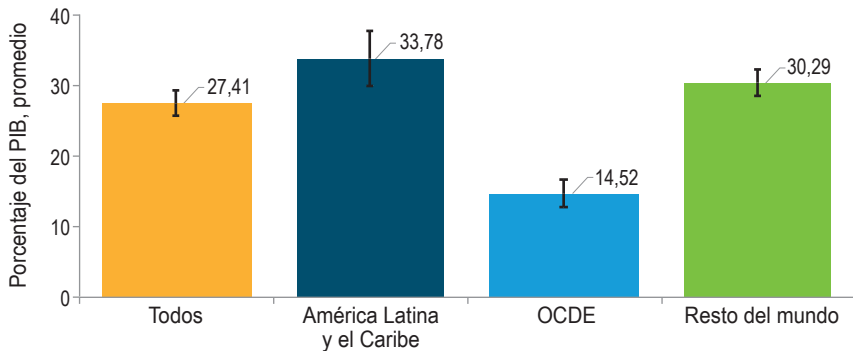


*Fuente:* Cálculos de los autores basados en datos de la Encuesta Integrada de Valores y la Base de Datos Global de Estadísticas Tributarias de la OCDE.

*Notas:* Los datos sobre la confianza provienen de la Encuesta Integrada de Valores, que compila las siete olas de la Encuesta Mundial de Valores (1981-2020) y las cinco olas del Estudio Europeo de Valores (1981-2020). La ratio impuestos/PIB (1990-2018) proviene de la Base de Datos Global de Estadísticas Tributarias y utiliza el total de la recaudación tributaria de un país. Cada punto es el promedio simple de las observaciones de cada país para los años 1990-2018 y 1981-2020, el eje X y el eje Y, respectivamente. Las líneas punteadas representan los valores promedio del conjunto de la muestra para cada variable. El total de la muestra abarca 59 países, entre ellos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Otro indicador del civismo es el grado en que las personas adhieren a las normas formales e informales de la comunidad. Cuando el nivel de civismo es bajo, no es fácil para las personas impedir que los gobiernos promulguen leyes y regulaciones que disminuyen su bienestar; es más probable que no hagan caso de dichas leyes cuando se promulguen. Al mismo tiempo, cuando el grado de civismo es bajo, es más probable que las personas ignoren las normas sencillamente para sacar un provecho privado a expensas de los demás. Un ejemplo de ambos efectos es la decisión de las empresas de funcionar de manera informal, ya sea como respuesta a las onerosas e innecesarias regulaciones o como una señal de su disposición a obtener una ventaja privada a expensas de la comunidad.

Por su propia naturaleza, es difícil medir la informalidad, aunque los expertos han encontrado una manera indirecta de evaluar su prevalencia. Es probable que las empresas informales prefieran las transacciones en efectivo, porque tienen menos acceso al sector financiero y porque las autoridades tienen más dificultades para rastrear las transacciones

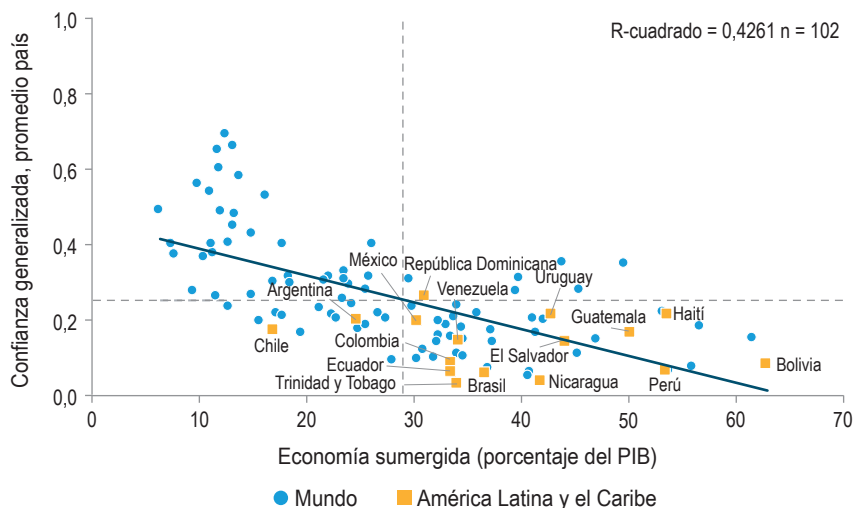
**Gráfico 1.8** ► Disposición de las empresas a obedecer las leyes y regulaciones en diferentes regiones: economía sumergida

Fuente: Cálculos de los autores basados en datos del Índice de Economía Sumergida.

Notas: El Índice de Economía Sumergida (2010–17) proviene de Medina y Schneider (2019), quienes definen la economía sumergida o informal como “actividades económicas que permanecen ocultas a las autoridades oficiales por motivos monetarios, regulatorios e institucionales”. Estos autores apuntan: “Los motivos monetarios incluyen el no pago de impuestos y de las cotizaciones a la Seguridad Social; los motivos regulatorios son evitar la burocracia pública o la carga del marco regulatorio, mientras que los motivos institucionales son la legislación contra la corrupción, la calidad de las instituciones políticas y un Estado de derecho débil. La economía sumergida, en este documento, refleja fundamentalmente actividades económicas y productivas legales que, si se registran, contribuirían al PIB nacional. Por lo tanto, en nuestro estudio la definición de economía sumergida intenta evitar las actividades ilegales o delictivas, las actividades de tipo «hágalo usted mismo» u otras actividades del hogar”. Cada barra es un promedio simple de los datos a nivel de país. El grupo de la OCDE de economías avanzadas no comprende los siguientes países de América Latina y el Caribe: Chile, Colombia, Costa Rica y México. El total de la muestra abarca 157 países y los de América Latina y el Caribe incluidos son: Argentina, Bahamas, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Perú, Paraguay, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

en efectivo. El exceso de circulación de efectivo en relación con el PIB puede tomarse como un indicador aproximado del tamaño de la economía informal o sumergida (Medina y Schneider, 2019). El gráfico 1.8 muestra el tamaño de la economía sumergida estimado por Medina y Schneider entre 2010 y 2017, el cual es mucho mayor en América Latina y el Caribe que en los países de la OCDE o incluso que en el resto del mundo.

Una vez más, cuando la confianza generalizada es baja, es probable que también lo sea la creencia en que las reglas han sido hechas en aras del interés público y que los demás las cumplirán. Por lo tanto, las empresas y las personas optan por la informalidad en lugar del cumplimiento regulatorio. En consonancia con esta expectativa, entre los países para los cuales hay datos sobre ambos, existe una fuerte correlación negativa entre la confianza y la informalidad. Los países de América Latina y el Caribe aparecen sobre todo en el cuadrante inferior derecho, donde se sitúan aquellas naciones con el menor nivel de confianza y la mayor informalidad (gráfico 1.9).

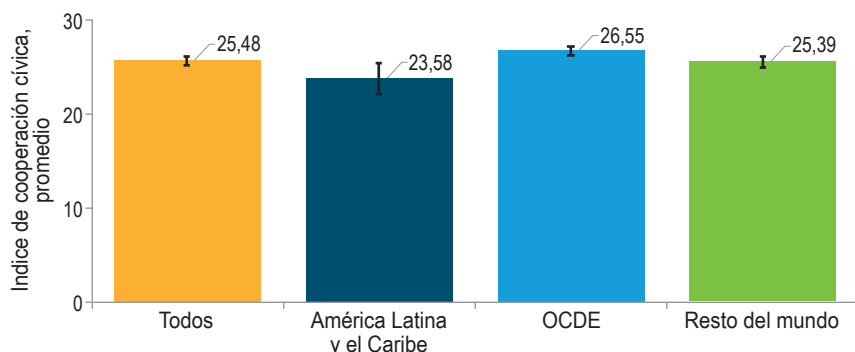
**Gráfico 1.9 ▶ Relación entre confianza e informalidad**


*Fuente:* Cálculos de los autores basados en datos de la Encuesta Integrada de Valores y el Índice de Economía Sumergida.

*Notas:* Los datos sobre la confianza provienen de la Encuesta Integrada de Valores, que compila las siete olas de la Encuesta Mundial de Valores (1981-2020) y las cinco olas del Estudio Europeo de Valores (1981-2020). El Índice de Economía Sumergida (1991-2017) proviene de Medina y Schneider (2019); véase la nota del gráfico 1.8. Cada punto es el promedio simple de las observaciones de cada país para los años 2010-17 y 2010-20, el eje X y el eje Y, respectivamente. Las líneas punteadas representan los valores promedio en el conjunto de la muestra para cada variable. El total de la muestra tiene 102 países, entre ellos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Haití, México, Nicaragua, Perú, Trinidad y Tobago y Uruguay.

Las medidas de civismo basadas en encuestas producen un mensaje similar: los ciudadanos de América Latina y el Caribe están más dispuestos a no hacer caso de las normas comunitarias y a reconocerlo en una encuesta. Las preguntas en la Encuesta Mundial de Valores rastrean tres casos de este tipo de incumplimiento: si los encuestados reclamarían beneficios públicos a los que no tienen derecho, evitarían pagar en el transporte público o cometerían fraude en la declaración de impuestos de presentarse la oportunidad. El gráfico 1.10 refleja las respuestas a estas tres preguntas. Estas normas de cooperación cívica son significativamente más débiles en América Latina y el Caribe que en la OCDE y en el resto del mundo. Las diferencias no solo son estadísticamente significativas sino económicamente importantes (una diferencia de más del 12%). Entre los componentes, “reclamar un beneficio público al que no se tiene derecho” presenta la mayor diferencia: superior al 20%.

Las normas informales de respeto hacia los demás ciudadanos también parecen ser más débiles. Una pregunta que no se incluyó en la última

**Gráfico 1.10** ► Capital cívico en diferentes regiones: tres elementos de cooperación cívica

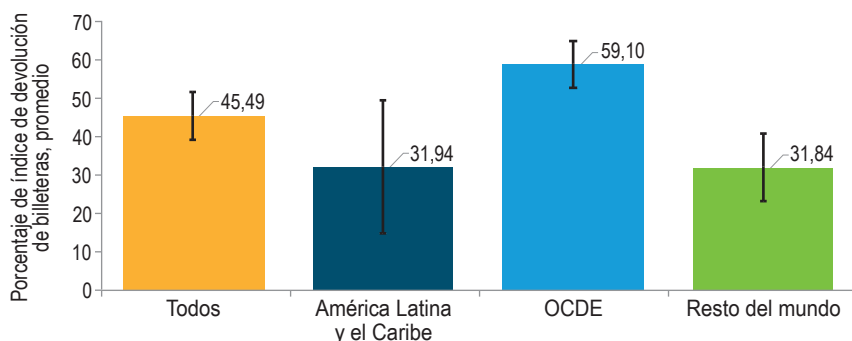
*Fuente:* Cálculos de los autores basados en datos de la Encuesta Integrada de Valores.

*Notas:* Los datos sobre la confianza provienen de la Encuesta Integrada de Valores, que compila la sexta y séptima ola de la Encuesta Mundial de Valores (1981-2020), así como las cuatro olas del Estudio Europeo de Valores (1981-2008). El índice de cooperación cívica está basado en la metodología de Knack y Keefer (1997) y, debido a la disponibilidad de los datos, utiliza solo tres de las cinco preguntas originalmente empleadas en la metodología: 1) "reclamar beneficios públicos a los que no se tiene derecho", 2) "evitar pagar en el transporte público" y 3) "cometer fraude en la declaración de impuestos si tiene la oportunidad". La escala de variables fue ajustada; por lo tanto, un número mayor significa una mayor cooperación cívica. Cada barra es un promedio simple de datos a nivel de país. El grupo de economías avanzadas de la OCDE no incluye los siguientes países de América Latina y el Caribe: Chile, Colombia y México. El total de la muestra abarca 94 países, entre ellos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Haití, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

ola de la Encuesta Mundial de Valores, que explica por qué no se consideró en el índice utilizado en el gráfico 1.10, muestra diferencias tajantes. Cuando se inquiriere si sería justificable quedarse con un dinero encontrado en la calle por azar, la diferencia con otras regiones se acerca al 35%. Es decir, los encuestados de los países de la OCDE tienen un 35% menos de probabilidades en comparación con los países de América Latina y el Caribe de pensar que es justificable quedarse con el dinero de otra persona. Hay información experimental que provee resultados muy parecidos. Cohn et al. (2019) distribuyeron billeteras en las calles de 355 ciudades en 40 países e hicieron un seguimiento del porcentaje de billeteras en cada ciudad que eran devueltas a su propietario. Cada billetera contenía ya sea ningún dinero, lo equivalente a una cantidad modesta de dinero en moneda local (US\$13,45) o una suma más grande (US\$94,15). Todas las billeteras tenían información de identificación, suficiente para contactar a su propietario. En promedio, en América Latina y el Caribe se devolvieron la mitad de las billeteras que en los países de la OCDE (gráfico 1.11).

El porcentaje de billeteras devueltas está correlacionado con las respuestas a las preguntas de la Encuesta Mundial de Valores de más arriba. Los datos apoyan la conclusión de que la confianza interpersonal desempeña

### Gráfico 1.11 ► Capital cívico en diferentes regiones: experimento de la billetera y honestidad cívica

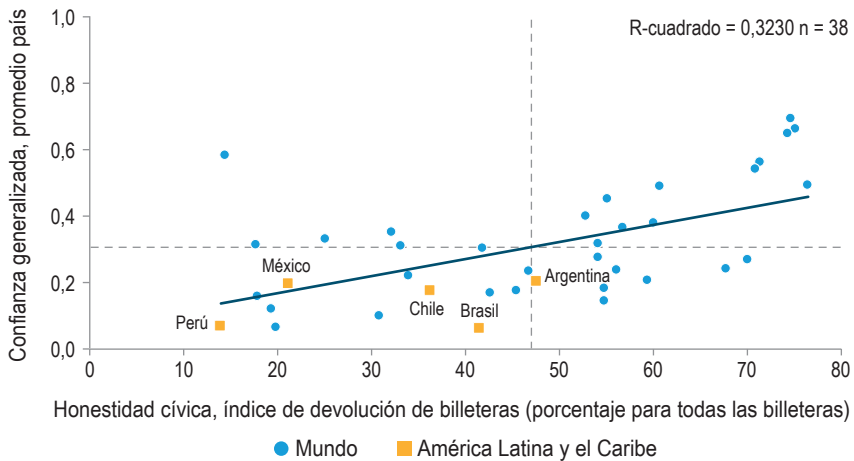


*Fuente:* Cálculos de los autores basados en datos del experimento de la billetera de Cohn et al. (2019).  
*Notas:* El cálculo de honestidad cívica que se utiliza en el gráfico está derivado de la tasa de devolución sin importar el tipo de billeteras: ningún dinero y llave de la casa; dinero y llave de la casa; mucho dinero y llave de la casa; y dinero sin llave de la casa, de acuerdo con Cohn et al. (2019). Cada barra es un promedio simple de datos a nivel de país. El grupo de economías avanzadas de la OCDE no comprende los siguientes países de América Latina y el Caribe: Chile, Colombia y México. El experimento se implementó en 355 ciudades de 40 países. El total de la muestra abarca 40 países, entre ellos: Argentina (Buenos Aires, Córdoba, Mar del Plata, Mendoza, Rosario, Salta, San Miguel de Tucumán, Santa Fe de la Vera Cruz), Brasil (Belo Horizonte, Brasilia, Curitiba, Fortaleza, Manaus, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo), Chile (Antofagasta, Concepción, La Serena, Rancagua, Santiago, Talca, Temuco, Valparaíso), México (Chihuahua, Ciudad de México, Guadalajara, León, Mérida, Monterrey, Puebla, Tijuana), y Perú (Arequipa, Chiclayo, Cusco, Iquitos, Lima, Piura, Trujillo).

un rol importante en la construcción del civismo. Considerando toda la muestra de países para los cuales existen datos, el gráfico 1.12 indica que en aquellos donde se devolvió el 20% de las billeteras, aproximadamente el 15% de los encuestados expresó confianza en los demás; en cambio, en los países donde se restituyó el 60% de las billeteras, cerca del 30% de los encuestados manifestó confianza en los demás. En cuatro de los cinco países de América Latina donde se llevó a cabo el experimento, la fracción de billeteras devueltas se situó por debajo del promedio; en esos cinco países la confianza también se sitúa por debajo de la mediana.

### Desconfianza y fragmentación social: consecuencias para las políticas públicas

La confianza y el civismo tienen importantes implicaciones para las políticas públicas que adoptan los países. Como se explica en el capítulo 4, ambas son cruciales para las políticas que demandan los ciudadanos, independientemente de si promueven el bienestar para todos o proporcionan beneficios individuales para unos pocos, de si construyen prosperidad para el futuro o simplemente redistribuyen las rentas en el presente.

**Gráfico 1.12** ▶ Relación entre confianza y capital cívico: experimento de la billetera y honestidad cívica

*Fuente:* Cálculos de los autores basados en datos de la Encuesta Integrada de Valores y en datos del experimento de Cohn et al. (2019).

*Notas:* Los datos provienen de la Encuesta Integrada de Valores, que compila las siete olas de la Encuesta Mundial de Valores (1981-2020) y las cinco olas del Estudio Europeo de Valores (1981-2020). La honestidad cívica proviene de la tasa de devolución de billeteras para todas las billeteras del experimento de Cohn et al. (2019). Cada punto es el promedio simple de las observaciones de cada país para los años 2019 y 1981-2020, el eje X y el eje Y, respectivamente. Las líneas punteadas representan los valores promedio del conjunto de la muestra para cada variable. El total de la muestra tiene 38 países, entre los cuales se encuentran Argentina, Brasil, Chile, México y Perú.

La educación, la infraestructura y la seguridad ciudadana sufren cuando la confianza y el civismo son débiles.

En el capítulo 5 se explica que la confianza y el civismo son igualmente clave para el éxito en la implementación de políticas públicas. La cooperación ciudadana es esencial para el éxito de un amplio espectro de políticas, desde la recaudación tributaria y el orden público hasta el control de las enfermedades infecciosas y la conservación ambiental. A partir de la evidencia de un amplio conjunto de investigaciones realizadas en diferentes sectores, el capítulo 5 revisa la importancia del civismo, la confianza y la cooperación ciudadana en diferentes ámbitos de políticas, como la vigilancia policial, los impuestos, la inclusión financiera, la salud, las políticas ambientales y la lucha contra la pandemia de COVID-19.

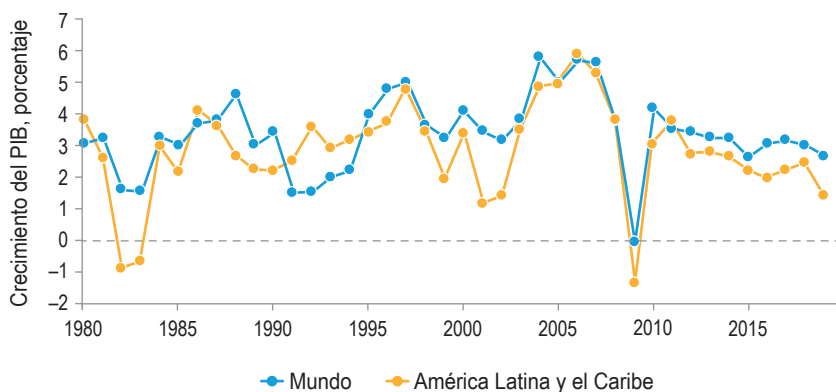
La eficiencia del gobierno y la facilidad con la cual pueden comunicarse los ciudadanos y el gobierno también dependen de la confianza. Las herramientas de gobernanza digital ofrecen enormes promesas en ambas dimensiones. Internet y su cultura, sus procesos, sus modelos empresariales y sus tecnologías están cambiando la sociedad y las demandas sociales hacia el gobierno, pero también ofrecen oportunidades revolucionarias

para mejorar el gobierno. Sin embargo, el proceso de transformación digital en América Latina y el Caribe es lento, tanto en el sector público como en el privado. El capítulo 6 analiza la conexión entre la confianza interpersonal endémicamente baja de la región y un aspecto clave de la transformación digital, a saber, la adopción de servicios digitales (dejando así en gran parte sin tocar elementos importantes de la transformación digital, como el cambio en la cultura organizacional). Concretamente, se propone responder a las siguientes preguntas: ¿es la baja confianza un impedimento o un estímulo para la adopción de servicios digitales (o es ambos, de maneras diferentes)? Si la baja confianza constituye un impedimento en ese sentido, ¿cómo se puede remediar esto?

### El vínculo con el crecimiento inclusivo

La desconfianza y los vínculos débiles de ciudadanía intensifican los desafíos crónicos urgentes de bajo crecimiento y alta desigualdad. Entre 1980 y 2020, la tasa promedio del crecimiento per cápita del PIB real en América Latina y el Caribe se situó por debajo del promedio mundial (gráfico 1.13). Otras regiones han estrechado la brecha con Estados Unidos: el típico país de Asia emergente disminuyó considerablemente su brecha con el ingreso per cápita de Estados Unidos, del 11% del ingreso per cápita de Estados Unidos en 1960 al

**Gráfico 1.13** ▶ Tasa de crecimiento económico: el mundo vs. América Latina y el Caribe



*Fuente:* Cálculos de los autores basados en datos de los Indicadores del Desarrollo Mundial, Banco Mundial. *Notas:* El porcentaje de crecimiento del PIB proviene de los Indicadores del Banco Mundial (1980-2019). El total de la muestra tiene 212 países y territorios, entre los cuales se encuentran los siguientes países de América Latina y el Caribe: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Kitts y Nevis, San Vicente y Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

58% en 2017. América Latina no ha evolucionado de esa manera: en promedio, los países de la región cerraron solo 4 puntos porcentuales de la brecha del ingreso per cápita con Estados Unidos, mucho menos que los 47 puntos porcentuales logrados por los países de Asia Oriental (Cavallo y Powell, 2018).

Además de ser una de las regiones de crecimiento más lento del mundo, América Latina y el Caribe ha sido la más desigual desde larga data. A pesar de los notables avances recientes, la región sigue siendo un 50% más desigual que el país desarrollado promedio (Izquierdo et al., 2020). Los estudios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (CEPAL, 2019) muestran que el porcentaje de personas que pertenecen al estrato de más altos ingresos aumentó del 2,2% al 3% entre 2002 y 2017, pero en 2014, el 10% más rico de la población seguía percibiendo el 40,5% del ingreso nacional en Brasil, y el 39,7% en México (Roser y Ortiz-Ospina, 2013).

La confianza y el civismo tienen un impacto significativo en todos los motores clave del crecimiento y la desigualdad. El crecimiento económico depende de políticas públicas y de instituciones para acomodarlo y estimularlo. La desconfianza y los vínculos de ciudadanía débiles los distorsionan. Las decisiones más importantes que impulsan el crecimiento económico —invertir, emplear, producir, comprar o vender— dependen en todos los casos de la confianza. Las personas más productivas, capacitadas e innovadoras tienen mejores oportunidades económicas en las sociedades donde la confianza es alta; en las que carecen de confianza, estas oportunidades son limitadas.

Las políticas públicas determinan si las barreras para la entrada de las empresas son altas (reducen la competencia y los incentivos para innovar), si los sistemas educativos acusan un rezago, y si no existe infraestructura pública esencial. Por lo tanto, las fallas de las políticas públicas contribuyen directamente a un menor crecimiento. El crecimiento requiere inversión de capital, pero los impuestos distorsionadores, los costos regulatorios y una vigilancia arbitraria del cumplimiento desalientan dicha inversión. El crecimiento también requiere que las empresas contraten trabajadores, pero esto se ve dificultado por las políticas públicas que distorsionan los costos de contratación. Sin embargo, puede que las políticas orientadas al crecimiento no sean políticamente atractivas. Los políticos pueden recaudar fondos para financiar sus campañas creando rentas bajo la forma de barreras para la entrada, o acordando inversiones públicas a precios excesivos. En lugar de asegurar que se contrate a los mejores maestros, pueden intercambiar votos por empleos en el sistema educativo. Este tipo de conducta oportunista es menos probable si los ciudadanos trabajan juntos en el proceso político y las instituciones del Estado para oponerse a ella.

Desafortunadamente, la desconfianza y los débiles vínculos de la ciudadanía conspiran contra la acción colectiva de los ciudadanos. Aunque



todos los ciudadanos están en mejor situación bajo las políticas que promueven el crecimiento, individualmente cada uno tiene incentivos para quedar exentos de ellas. Quisieran disfrutar de los beneficios de la infraestructura, del cumplimiento tributario y regulatorio y de la educación sin pagar su parte de los costos de estas políticas. Las empresas individuales prefieren las políticas tributarias que les favorecen por encima de otras firmas, pero —en promedio— el crecimiento y la productividad de las empresas son más rápidos si las políticas tributarias se aplican por igual a firmas similares. Cuando la confianza es baja y los vínculos de ciudadanía se han deteriorado, es más probable que las personas creen que los demás actuarán de manera oportunista y buscarán exenciones, aun cuando ellos mismos no hagan eso.

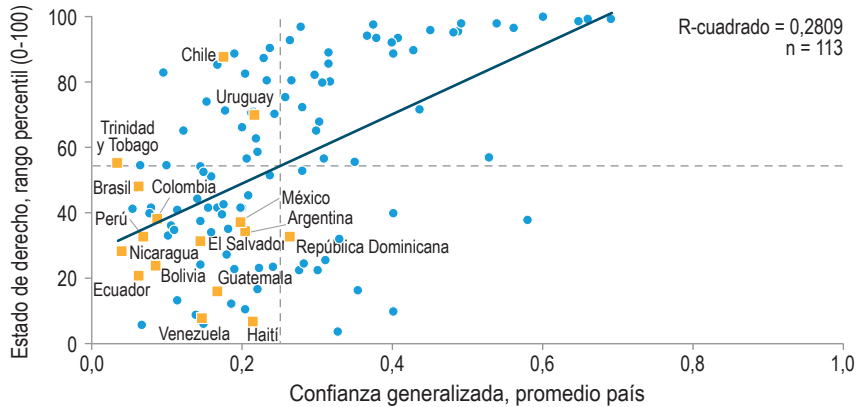
El capítulo 7 explora los vínculos entre confianza, civismo y las instituciones que sostienen el crecimiento inclusivo: las reglas y normas formales e informales que organizan las relaciones sociales, políticas y económicas (North, 1990). El éxito de estas instituciones en velar por el cumplimiento de los contratos, proteger a las personas de las expropiaciones o impedir la sobreexplotación de los recursos comunes (recursos pesqueros, bosques, aire puro y agua) depende de que las sociedades puedan solucionar los mismos dilemas profundos de acción colectiva (Olson, 1965): aunque los ciudadanos estén mejor colectivamente si todos respetan estas instituciones, en el plano individual se hallan en mejor situación si pueden incumplir sus obligaciones contractuales, expropiar las inversiones de otros, disfrutar de bienes públicos a los que no han contribuido y explotar sin limitaciones los recursos comunes de la sociedad.

Las sociedades que confían y en las que los vínculos de la ciudadanía son más sólidos están en mejores condiciones para superar este dilema de acción colectiva. En países con niveles más altos de confianza interpersonal, el Estado de derecho y el cumplimiento de los contratos es más fuerte (gráfico 1.14), al igual que la seguridad de los derechos de propiedad y la calidad del sistema legal (gráfico 1.15). Como lo ilustran las diferentes cifras, en el ámbito regional los países de América Latina y el Caribe son en promedio más débiles en todas las dimensiones: confianza, Estado de derecho, cumplimiento de los contratos, fortaleza de los derechos de propiedad y calidad de los sistemas legales.

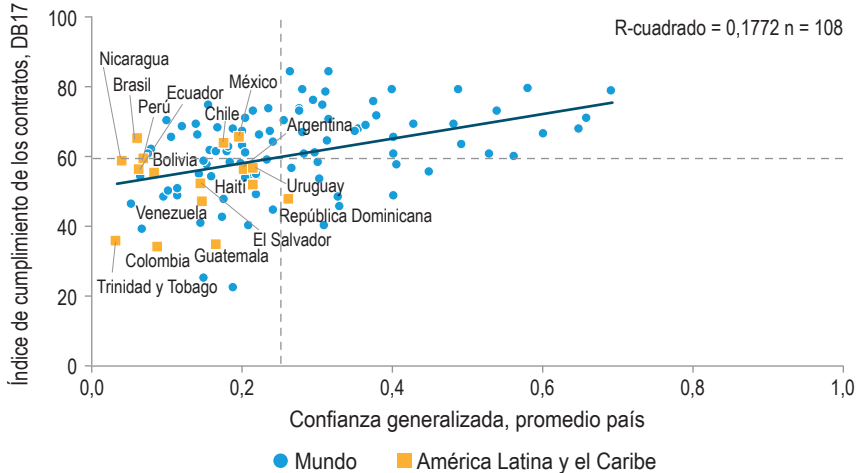
La confianza entre los actores privados también pesa con fuerza en las decisiones para invertir, emplear, producir, comprar o vender. Los países crecen cuando utilizan más capital y trabajo de manera más eficiente, pero la acumulación de capital, el empleo y la productividad dependen todos de la confianza (Algan y Cahuc, 2014; Algan et al., 2017). Por ejemplo, las empresas invierten más en aquellos países y sectores donde confían que

**Gráfico 1.14** ▶ **Confianza, Estado de derecho y cumplimiento de los contratos**

**A. Confianza y Estado de derecho**



**B. Confianza y cumplimiento de los contratos**

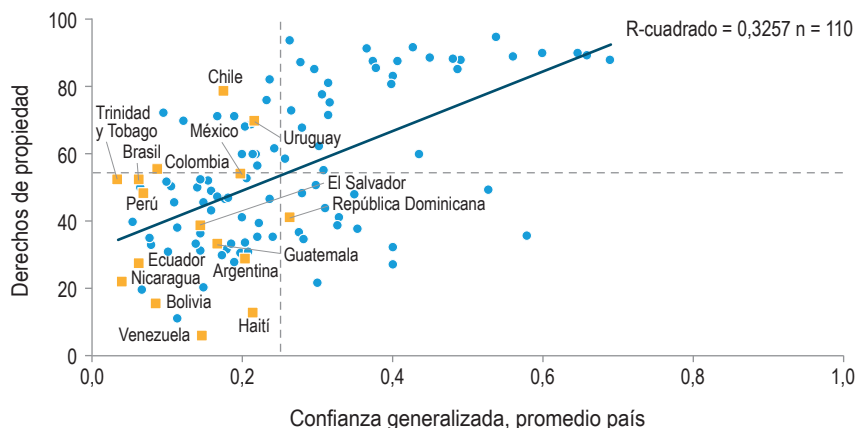


*Fuente:* Cálculos de los autores basados en datos de la Encuesta Integrada de Valores, los Indicadores de Gobernanza Mundial (WGI) y *Doing Business*, Banco Mundial.

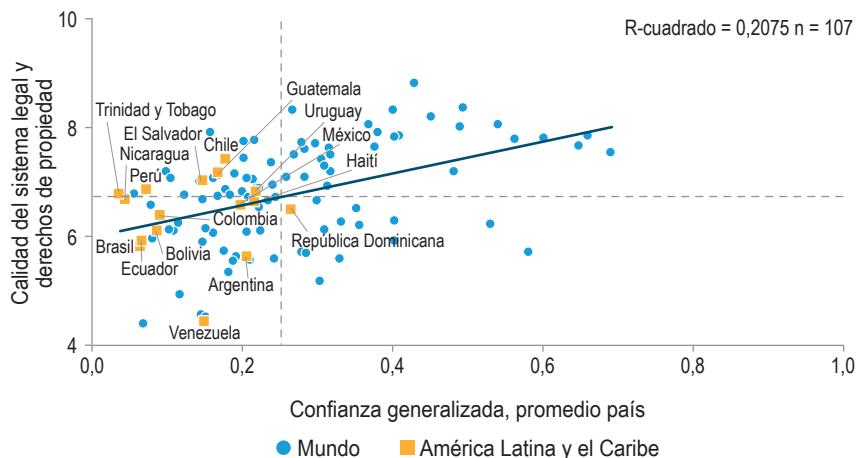
*Notas:* Los datos sobre la confianza provienen de la Encuesta Integrada de Valores (1981-2020) y las cinco olas del Estudio Europeo de Valores (1981-2020). El Estado de derecho (1996-2017) proviene de los WGI y “captura las percepciones de la medida en que los agentes tienen confianza en y se rigen por las reglas de la sociedad, y en particular por la calidad del cumplimiento de los contratos, los derechos de propiedad, la policía y los tribunales, así como la probabilidad de delitos y violencia”. La puntuación del cumplimiento de los contratos (2016-20) proviene de los datos de *Doing Business* y “es el promedio simple de las puntuaciones para cada uno de los indicadores: el tiempo y el costo para resolver un litigio comercial mediante un tribunal local de primera instancia, así como la calidad de los procesos judiciales que promueven la calidad y la eficiencia en el sistema judicial”. La puntuación se calcula a partir de la metodología en los estudios DB17-20, que incluyen la calidad del índice de procesos judiciales como un elemento nuevo para la creación de puntajes. Los promedios de país solo tienen en cuenta la ciudad más grande de la muestra. Cada punto es el promedio simple de las observaciones de cada país para los años 1981-2020, para el eje X, 1996-2017 para el índice del Estado de derecho y 2016-20 para el cumplimiento de los contratos (eje Y), respectivamente. Las líneas punteadas representan los valores promedio en el conjunto de la muestra para cada variable. El total de la muestra tiene 113 y 108 países, respectivamente, entre los cuales se encuentran Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

**Gráfico 1.15 ▶ Relación entre confianza, derechos de propiedad y sistema legal**

**A. Confianza y derechos de propiedad**



**B. Confianza y calidad del sistema legal**



*Fuente:* Cálculos de los autores basados en datos de la Encuesta Integrada de Valores, la Libertad Económica en el Mundo y el Índice de Libertad Económica.

*Notas:* Los datos sobre la confianza provienen de la Encuesta Integrada de Valores, que compila las siete olas de la Encuesta Mundial de Valores (1981-2020) y las cinco olas del Estudio Europeo de Valores (1981-2020). El componente de derechos de propiedad es una evaluación de la capacidad de las personas para acumular propiedad privada, asegurada por leyes claras cuyo cumplimiento es vigilado por el Estado, donde 100 significa que la propiedad privada está garantizada por el gobierno y 0 implica que la propiedad privada está fuera de la ley y toda la propiedad pertenece al Estado; los datos provienen del Índice de Libertad Económica (2013-2020). La calidad del sistema legal es un índice que va de 0 a 10 y mide la independencia judicial, los tribunales imparciales, la protección de los derechos de propiedad, la interferencia militar en el Estado de derecho y la política, la integridad del sistema legal, el cumplimiento legal de los contratos, los costos regulatorios de las ventas de propiedad real, la fiabilidad de la policía y los costos empresariales de la delincuencia, y proviene de la Libertad Económica en el Mundo (1970-2018). Cada punto es el promedio simple de las observaciones de cada país para los años 1981-2020 en el eje X, 2013-20 para los derechos de propiedad y 1970-2018 para la calidad del sistema legal (eje Y), respectivamente. Las líneas punteadas representan los valores promedio en el conjunto de la muestra para cada variable. El total de la muestra abarca 110 y 107 países, respectivamente, entre los cuales se encuentran Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

los pagos se harán a cambio de los bienes y servicios prometidos. También invertirán más donde tengan mejor acceso al financiamiento, el cual se amplía cuando los ahorristas confían en los bancos y los bancos confían en los prestatarios. La fuerte correlación entre confianza y formación bruta de capital es consistente con el vínculo entre confianza e intermediación financiera (Scartascini y Valle Luna, 2020a).

La desconfianza puede explicar la paradoja de capital humano en la región: aunque las empresas de la región refieren con frecuencia la escasez de trabajadores calificados como un impedimento clave para el crecimiento, las inversiones en capital humano tanto de las empresas como de las personas no han aumentado significativamente para cerrar la brecha. En cambio, en las sociedades con baja confianza, las empresas contratan a los trabajadores sobre la base no solo de su productividad sino también de características relacionadas con su confiabilidad —como los vínculos de parentesco—, que pueden darse a expensas de la productividad.

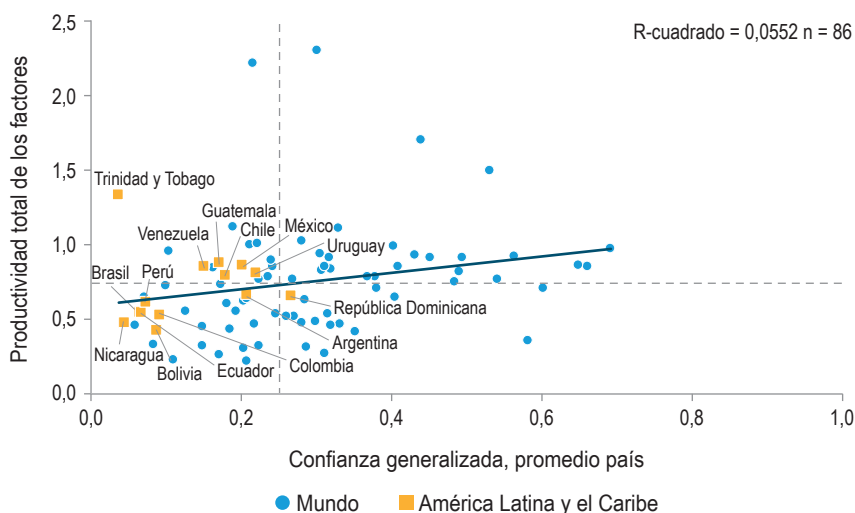
La desconfianza también distorsiona los mercados de productos, a saber, la relación entre las empresas y los clientes. El capítulo 3 presenta evidencia nueva sobre su impacto perjudicial en las relaciones entre empresas y empleados, y en cómo las empresas se organizan. Cuando la confianza es alta, es más probable que las firmas traten a los trabajadores de manera generosa en caso de una crisis económica (y de salud pública). Por el contrario, cuando es baja, los propietarios y *managers* están menos dispuestos a delegar autoridad en otros, y sacrifican el crecimiento, la innovación y la productividad de la empresa para evitar los riesgos de conducta oportunista por parte de empleados que resultan ser poco fiables.

Las empresas que desconfían de los clientes piden pagos por adelantado; los clientes que desconfían de las empresas gastan más para verificar la calidad del producto. Cuando los costos de transacción son altos, el crecimiento económico se desacelera. En un contexto de baja confianza, el crecimiento también disminuye, porque las firmas tienen menos probabilidades de introducir productos nuevos y complejos. Suponen que los posibles clientes cuestionarán sus afirmaciones acerca de las características del producto y su calidad y, por lo tanto, no invierten en ellas. Considerados como un todo, los efectos de la desconfianza en el trabajo, el capital y los mercados de productos suprimen considerablemente la productividad y el crecimiento. La confianza guarda una correlación significativa con la productividad total de los factores (PTF) en los datos a nivel de país (véase el gráfico 1.16).<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Scartascini y Valle Luna (2020a) muestran correlaciones positivas entre confianza y capital, crédito, innovación y productividad.

**Gráfico 1.16** ▶ Relación entre confianza y productividad



*Fuente:* Cálculos de los autores basados en datos de la Encuesta Integrada de Valores y la Tabla 9.0 de Penn World.

*Notas:* Los datos sobre la confianza provienen de la Encuesta Integrada de Valores, que compila las siete olas de la Encuesta Mundial de Valores (1981-2020) y las cinco olas del Estudio Europeo de Valores (1981-2020). La productividad total de los factores (PTF) proviene de la Tabla 9.0 de Penn World. Cada punto es el promedio simple de las observaciones de cada país para los años 1981-2020 y 1950-2014, el eje X y el eje Y, respectivamente. Las líneas punteadas representan los valores promedio en el conjunto de la muestra para cada variable. El total de la muestra abarca 86 países, entre los cuales se encuentran Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

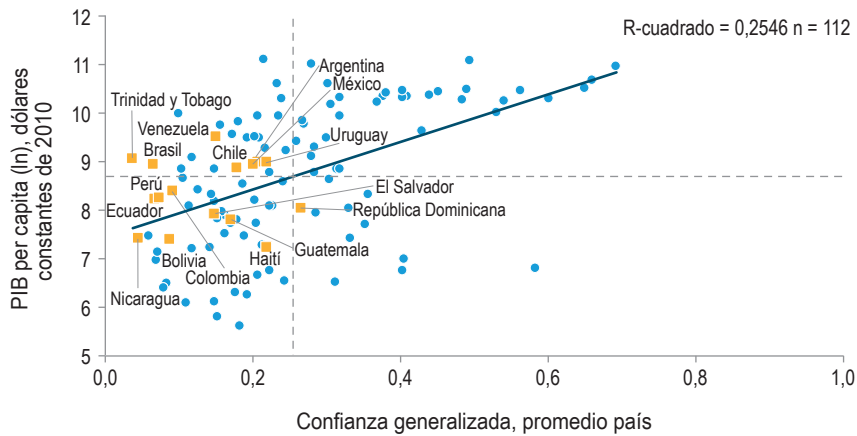
Knack y Keefer (1997) mostraron que un aumento de una desviación estándar de la confianza genera un incremento de más de media desviación estándar en el crecimiento económico. El gráfico 1.17 actualiza sus conclusiones utilizando datos de una muestra total de 112 países y la compara con el PIB per cápita, una medida resumida del crecimiento económico a largo plazo (el PIB per cápita actual es el resultado final de décadas de crecimiento anterior). Su correlación con los datos de la confianza agregada a nivel de país confirma que los países de América Latina y el Caribe tienen a la vez ingresos relativamente bajos y baja confianza.<sup>5</sup>

La actividad económica está llena de oportunidades para que las empresas y las personas se comporten como Lucy y quiten el balón a sus trabajadores, banqueros, clientes y proveedores. En los contextos de baja

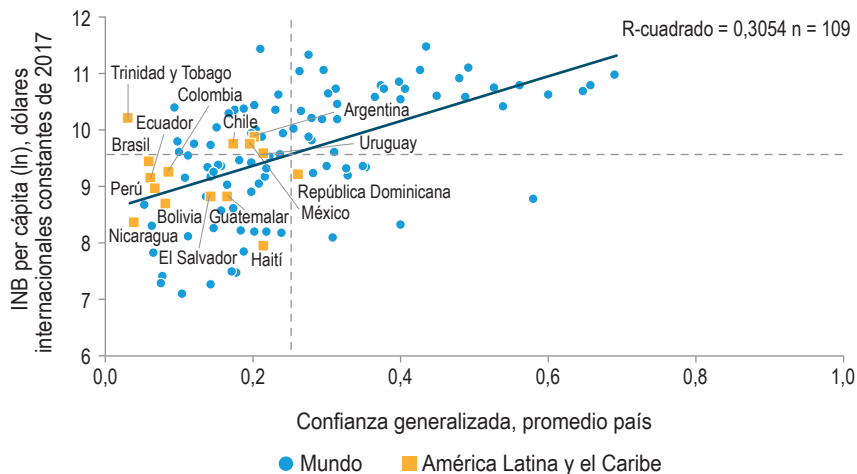
<sup>5</sup> El análisis de regresión realizado a partir de datos de la Encuesta Mundial de Valores muestra que un aumento de una desviación estándar en la confianza eleva el ingreso per cápita en aproximadamente un 0,58 o un 6,7% del promedio de la muestra, lo cual es muy similar a la literatura anterior.

**Gráfico 1.17** ▶ Relación entre confianza e ingreso

**A. Confianza y PIB per cápita**



**B. Confianza e INB per cápita**

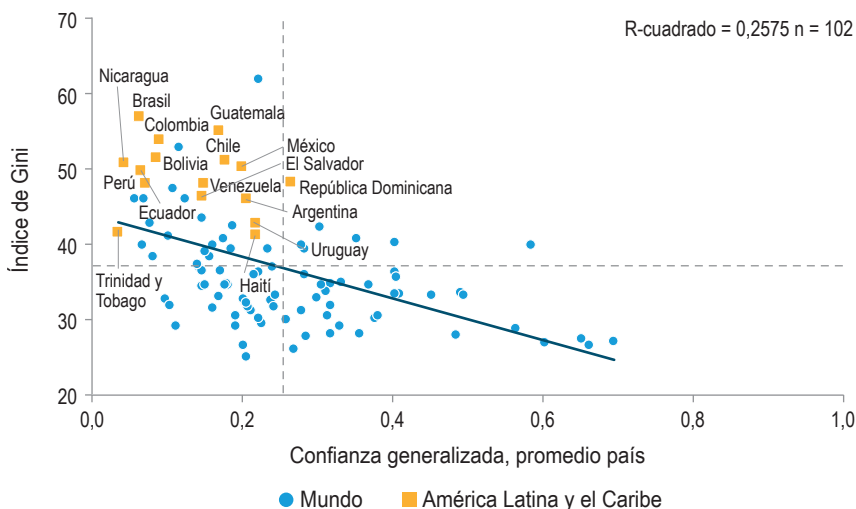


*Fuente:* Cálculos de los autores basados en datos de la Encuesta Integrada de Valores y los Indicadores de Desarrollo Mundial, Banco Mundial.

*Notas:* Los datos sobre la confianza provienen de la Encuesta Integrada de Valores que compila las siete olas de la Encuesta Mundial de Valores (1981-2020) y las cinco olas del Estudio Europeo de Valores (1981-2020). El PIB y el ingreso nacional bruto (INB) per cápita provienen de los indicadores del Banco Mundial (1960-2019 y 1990-2019). Cada punto es el promedio simple de las observaciones de cada país para los años 1981-2020 en el eje X, 1960-2019 para el PIB per cápita y 1990-2019 para el INB per cápita (eje Y), respectivamente. Las líneas punteadas representan los valores promedio en el conjunto de la muestra para cada variable. El total de la muestra tiene 112 y 109 países, respectivamente, entre los cuales se encuentran Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

confianza, hay fuertes incentivos para hacer negocios con contrapartes fiables. Sin embargo, esto niega las oportunidades económicas a los que son más productivos, pero carecen de las redes que proveen la familia,

**Gráfico 1.18 ▶ Relación entre confianza y desigualdad: promedio por país**



*Fuente:* Cálculos de los autores basados en datos de la Encuesta Integrada de Valores y los Indicadores de Desarrollo Mundial, Banco Mundial.

*Notas:* Los datos sobre la confianza provienen de la Encuesta Integrada de Valores que compila las siete olas de la Encuesta Mundial de Valores (1981-2020) y las cinco olas del Estudio Europeo de Valores (1981-2020). Los datos del índice de Gini provienen de los Indicadores de Desarrollo Mundial, Banco Mundial (1967-2019). Cada punto es el promedio simple de las observaciones de cada país para los años 1981-2020 y 1967-2019, el eje X y el eje Y, respectivamente. Las líneas punteadas representan los valores promedio en el conjunto de la muestra para cada variable. El total de la muestra abarca 102 países, entre los cuales se encuentran Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Haití, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

la escuela, el barrio u otros vínculos de los que dependen las personas para evitar conductas oportunistas. Además, obstaculizados por la desconfianza interpersonal, los ciudadanos no pueden actuar colectivamente para impedir que los gobiernos adopten políticas públicas para favorecer a los privilegiados. Por lo tanto, la desconfianza tiene implicaciones desafortunadas para mantener la igualdad entre los individuos. El gráfico 1.18 muestra la fuerte correlación negativa que existe entre el coeficiente de Gini, la medida más común de desigualdad a nivel nacional (a valores más altos, mayor desigualdad) y la medida de la confianza interpersonal generalizada de la Encuesta Mundial de Valores. Al observar el gráfico, no parece sorprendente que los países de América Latina y el Caribe se concentren en un cuadrante donde los altos niveles de desigualdad se cruzan con los niveles más bajos de confianza interpersonal.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Desde luego, la desigualdad puede disminuir la confianza. Sin embargo, como se aborda en el capítulo 2, en el caso de América Latina y el Caribe, las mismas circunstancias históricas que generaron la desconfianza también promueve

Desde luego, así como la desconfianza influye en la desigualdad a través de la distribución de oportunidades en la sociedad, la desigualdad y las circunstancias sociales, económicas e históricas que la promueven, generan desconfianza. Por ejemplo, la desigualdad económica a menudo emerge de una distribución desigual del poder en un país, ya que los responsables superiores pueden utilizar mejor el poder coercitivo del Estado para beneficiarse a expensas del resto. Como los que detentan la mayor parte del poder cuentan con un amplio margen para aprovecharse de los menos poderosos, es de prever que quienes tienen menos poder muestren menos confianza (Scartascini y Valle Luna, 2020b). No es de extrañar que las personas que se encuentran en las categorías más altas de ingreso por riqueza tiendan a presentar niveles más elevados de confianza que las personas ubicadas en los niveles de ingreso más bajos.

### Causas de la desconfianza y qué hacer para remediarla

¿Por qué ciertas personas y sociedades habrían de confiar menos que otras? Una respuesta completa a esta pregunta excede el alcance de este libro e incluso se sitúa más allá de la capacidad actual de las ciencias sociales. Sin embargo, una parte de cualquier respuesta está implícita en el debate anterior: en las sociedades donde se cree que los demás no pagarán un precio por un comportamiento oportunista, es más probable que se crea que los demás no son dignos de confianza. ¿Por qué, en todo caso, el precio podría ser más bajo en algunas sociedades que en otras?

Parte de la razón es histórica, como explica el capítulo 2. Cuando las personas de una comunidad se ven obligadas a enfrentarse unas a otras, los efectos son perdurables. Nunn y Wantchekon (2011) descubrieron esto en África Occidental, donde observaron que las comunidades que más individuos proporcionaron a los traficantes de esclavos europeos a comienzos del siglo XIX tenían un grado de confianza significativamente más bajo que a finales del siglo XX. Melissa Dell (2010) estudió los efectos a largo plazo de otro régimen de trabajo forzoso, la mita, en el Perú colonial, donde las comunidades debían seleccionar a las personas que luego serían enviadas a trabajar en las minas de plata de la colonia, de las cuales nunca volverían. Generaciones más tarde, en estas mismas comunidades

---

la desigualdad: algunos grupos actuaron de manera oportunista para con los demás y establecieron arreglos políticos, económicos y sociales desiguales para preservar su posición privilegiada.



se observa una menor provisión de bienes públicos locales, algo sintomático de un civismo débil. El capítulo 2 expande este análisis.

Una de las explicaciones, que se explora en el capítulo 9, es que en algunas sociedades las personas tienen sistemáticamente menos información sobre la conducta ajena, ya se trate de políticos, empresas u otros ciudadanos, o están más sistemáticamente expuestas a información sesgada y no veraz acerca del comportamiento de los otros. La confianza en los demás está íntimamente vinculada con ideas a propósito de cómo se comportan, pero la información moldea a esas ideas. Cuando la información es escasa, las personas saben que el comportamiento digno de confianza no es recompensado y que los comportamientos poco fiables no son castigados. Es más probable que crean que los demás se aprovecharán de ellos. Cuando la información es sesgada, es más probable que las personas tengan ideas exageradas acerca de la fiabilidad ajena, lo cual los lleva ya sea a ser excesivamente optimistas o pesimistas. El sesgo es un fenómeno endémico en todos los países y está creciendo con la difusión de las redes sociales; en algunos países puede ser peor que en otros.

La investigación de las ciencias del comportamiento demuestra que las personas evitan información que contradiga sus ideas y buscan información que las confirme. Los políticos populistas entienden esto y les dicen a los electores lo que desean oír. Los medios de comunicación, que apuntan a contar con la mayor audiencia posible, también tienen fuertes incentivos para proporcionar información que las personas quieren recibir. Con frecuencia, la información que más atención atrae —y, por lo tanto, genera los ingresos más altos por publicidad y suscripciones— provoca divisiones y perjudica la confianza. Los medios de comunicación y los políticos preocupados por su reputación de rectitud tienen incentivos para poner límites a estos impulsos populistas y comerciales. La reputación se ha convertido en una preocupación menor con la emergencia de las redes sociales y el aumento exponencial del número de proveedores de información, desde individuos hasta empresas y gobiernos. Por el contrario, han crecido las presiones competitivas para ofrecer la información que las personas quieren leer.

Otro motivo fundamental por el que la confianza es más baja en algunas sociedades en relación con otras es que algunas sociedades son menos capaces de castigar el comportamiento no fiable aun cuando todos estén adecuadamente informados sobre él. En algunas sociedades, las personas y los grupos disfrutan de suficiente poder para protegerse de los castigos por comportamientos deshonestos hacia los otros. Como señala el capítulo 7, las instituciones que controlan el comportamiento oportunista (tribunales, organismos de auditoría, policía) son más robustas en algunos países que en otros. Las organizaciones también son fundamentales. No

solo en el sector privado, donde los individuos organizados en empresas suelen ser mucho más productivos que los que producen y comercializan de forma independiente. Las organizaciones también resuelven los dilemas de acción colectiva que impiden que los individuos actúen juntos para hacer cumplir el contrato social: para persuadir al gobierno de que proporcione bienes públicos de mayor calidad o para expulsar a los gobiernos que optan por la búsqueda de rentas en lugar de tomar decisiones que mejoren el bienestar público. El capítulo 8 analiza el papel de las organizaciones en el fortalecimiento del civismo y el contrato social, para lo cual presenta argumentos que complementan los de Fukuyama (1996) y North, Wallis y Weingast (2009) sobre el papel de las organizaciones en el desarrollo.<sup>7</sup>

Por último, las sociedades pueden variar en cuanto al precio emocional o moral que sus miembros deben pagar cuando actúan de maneras que son poco confiables. Hay profundos motivos históricos y culturales que pueden explicar estas diferencias. Sin embargo, estas se hacen evidentes en las encuestas, ya que las personas siempre señalan que creen que los miembros de la familia son más dignos de confianza que la gente en general. Los vínculos emocionales con los miembros de la familia son más fuertes que con la gente en general, lo cual aumenta el costo emocional de un comportamiento poco fiable en la familia. Al contar con la existencia de estos vínculos, los individuos expresan mayor confianza en las personas pertenecientes a la familia que en las de afuera.<sup>8</sup>

Este libro trata fundamentalmente de los determinantes informacionales e institucionales de la confianza, y se centra menos en el costo emocional de un comportamiento no fiable. Estos dos ejes reflejan tendencias amplias de la literatura sobre la confianza. Rothstein (2011) examina los enfoques centrados en la sociedad que consideran las interacciones sociales y su rol en aumentar la confianza mediante el incremento de la información que las personas tienen unas sobre otras (aunque también mediante el fortalecimiento de sus vínculos emocionales). Estos puntos

---

<sup>7</sup> Fukuyama (1996) enfatiza el papel de las organizaciones en la tarea de inculcar normas de confianza por encima de su papel como solución a los dilemas de acción colectiva que la desconfianza exacerba. North, Wallis y Weingast (2009) se centran en el papel de las organizaciones como facilitadoras de la competencia económica y política. El capítulo 8 amplía la lógica de la organización a la confianza y el contrato social.

<sup>8</sup> También expresan una mayor confianza en otros que se les parecen (homofilia). Desde luego, las personas pueden considerar que los miembros de la familia son más fiables porque tienen más información sobre las acciones mutuas y más posibilidades de imponer costosos castigos a las conductas oportunistas.

de vista contrastan con los enfoques centrados en las instituciones, que destacan el surgimiento de la confianza cuando el contexto político e institucional promueve la acción colectiva para reducir los comportamientos oportunistas. Ambos enfoques remiten a los mismos principios básicos: la confianza depende de la información, la interacción regular y la sanción por incumplimiento, ya sea moral, social o cimentada en instituciones formales de rendición de cuentas.

Este libro presenta recomendaciones sobre cómo los países pueden aumentar la confianza, aunque reconoce que esta se pierde con facilidad y solo a duras penas logra restablecerse. Revisa evidencia de todo el mundo, incluida América Latina y el Caribe, sobre el impacto perdurable de los episodios históricos de abuso y traición. Marcados por experiencias a menudo dramáticas de comportamiento no fiable, como la imposición de trabajos forzados por parte de los poderes coloniales en comunidades enteras, los padres intentan proteger a sus hijos enseñándoles a confiar menos en los demás. La transmisión intergeneracional de la desconfianza está bien documentada. En respuesta a ello, este libro también provee recomendaciones para que los países puedan optimizar el diseño y la ejecución de las políticas públicas a fin de tomar en cuenta la desconfianza.



## Medidas y determinantes de la confianza

*Los avances en las ciencias sociales permiten medir la confianza y mostrar que son tanto la historia como la cultura, las familias, las experiencias personales y el conocimiento individual los que la determinan. Sin embargo, los gobiernos pueden aumentar la confianza si cambian los incentivos de los ciudadanos para ser confiables: se trata de eliminar las asimetrías de poder que conceden impunidad a los que no son de fiar, así como las asimetrías de información que les permiten ocultar su comportamiento no fiable.*

Imagine que se aproxima a un cruce de calles muy concurrido. Echa una mirada a los semáforos y con toda confianza pasa con luz verde, sin temor de que otro vehículo choque con el suyo. Entra en un ascensor, sin preocuparse de que este pueda caer al vacío. Si tiene fiebre y le duele la garganta, acude a la consulta de un médico. Este solicita unas cuantas pruebas y le diagnostica una infección por estreptococo. Luego le receta antibióticos que usted toma de forma diligente. Pone un anuncio en línea para vender un mueble antiguo. Un comprador interesado lo lee y le paga con un cheque a su nombre que usted deposita en su cuenta bancaria.

Estos son solo unos pocos ejemplos de los innumerables actos de confianza que tienen lugar a diario en todo el mundo y que hacen de las sociedades un mejor lugar para vivir. Las personas dan por sentadas estas interacciones, pero en cuanto otro conductor se salta un semáforo en rojo, o un ascensor funciona mal, o un médico receta medicamentos innecesarios, o se rechaza un cheque por falta de fondos, las personas entienden lo importante que es poder confiar mutuamente. Sin confianza, habría que detenerse en todas las esquinas, verificar los registros de mantenimiento de cada ascensor, consultar a varios médicos por una enfermedad común, evaluar el proceso de aprobación de cada medicamento que recetan y confiar solo en el dinero en efectivo para las transacciones

comerciales. En la jerga de los economistas, la confianza reduce los costos de transacción.

La falta de confianza es un obstáculo importante para el desarrollo (véanse los capítulos 3-6). Sin embargo, a diferencia de otros determinantes del desarrollo, la confianza es un fenómeno psicológico intangible. Los determinantes intangibles del desarrollo económico son inherentemente más difíciles de medir que los tangibles, como la infraestructura. De la misma manera, a todo el mundo le resulta familiar la idea de que la ingeniería y la construcción transforman la inversión pública en infraestructura pública, pero los procesos que dan lugar a una confianza alta o baja son menos comprensibles. En este capítulo se abordan los avances logrados en la medición de la confianza y la fiabilidad para comprender los complicados canales a través de los cuales la experiencia individual influye tanto en términos contemporáneos como a lo largo del tiempo, incluso a través de varias generaciones. Aunque el principal objeto de este libro es la confianza interpersonal, sus efectos inciden en todos los aspectos de la sociedad, incluida la confianza en las instituciones y el gobierno, lo que en sí mismo tiene un impacto considerable en los resultados del desarrollo (véase el capítulo 4). Las dinámicas de la confianza institucional e interpersonal son similares y se analizan en la última sección de este capítulo.

### Cómo medir la confianza

Medir la confianza y la confiabilidad es una tarea difícil (Bauer y Freitag, 2017). La primera dificultad consiste en definir las (Uslaner, 2016). En este libro, la confianza se refiere a la idea de que los otros no actuarán de manera oportunista. Esto está relacionado, aunque de manera más estrecha, con las definiciones de la confianza que la vinculan al concepto de capital social. Pone más énfasis que otros en la importancia de la *fiabilidad*: la confianza requiere situarse uno mismo en una posición en la que otras personas pueden actuar de manera oportunista y dejarlo a uno en desventaja. Por último, la confianza puede tener una dimensión emocional; por ejemplo, la calidez reconfortante que se siente cuando los demás nos otorgan su confianza o cuando nosotros mismos la otorgamos. Pero la definición que se presenta en este libro no incorpora sus causas y consecuencias emocionales.

Otra dificultad para medir la confianza es que esta depende del contexto, es decir, ¿en quién se puede confiar, para hacer qué y durante cuánto tiempo? Cuando las personas dicen que confían en nosotros, o cuando manifiestan su confianza a través de su comportamiento, ¿acaso se debe a que no suelen encontrarse con otros que son más poderosos o que están mejor informados? ¿O se debe a que sus encuentros con otras personas

implican solo un riesgo leve de toparse con una conducta oportunista, o se muestran confiados aun cuando la conducta oportunista pueda tener consecuencias capaces de transformar su vida? ¿Acaso se ven expuestas a riesgos de conductas oportunistas durante largos períodos o sus interacciones con otros solo son muy breves? Aunque muchos analistas han intentado medir la confianza en diferentes contextos específicos, ¿cómo se puede medir la confianza y agregarse en todos los contextos posibles?

Al margen de cuál sea la definición de confianza que se utilice, el problema de la medición persiste y está perfectamente articulado en una cita atribuida a Ernest Hemingway: “La mejor manera de saber si puedes confiar en los demás es confiando en ellos”. Desafortunadamente, las personas están obligadas a formular juicios de manera constante acerca de la fiabilidad de los otros antes de decidir fiarse de ellos. En esto recae la mayor dificultad de la medición de la confianza: requiere cuantificar dos intangibles, las creencias de las personas a propósito de la conducta que se espera de los otros.

Una nutrida literatura en economía, ciencias políticas, psicología y sociología utiliza dos grandes enfoques para medir la confianza. Uno es el enfoque de la teoría de juegos, que se basa en el análisis de la conducta individual en juegos de estrategia que comprenden pagos monetarios. Los experimentos de laboratorio en los cuales se implementan estos juegos se realizan en una variedad de contextos, como salones de clase, laboratorios de informática, el mundo virtual o (mucho más raro, debido a los costos) las encuestas de hogares. Los juegos se pueden desarrollar entre personas que se conocen o entre extraños, en interacciones únicas o múltiples. Los experimentos de laboratorio imponen contextos uniformes y sencillos que son idénticos para todos los participantes.

Dentro de los experimentos de laboratorio, el juego de la inversión o de la confianza es la principal fuente de medición de la confianza y la fiabilidad utilizando el enfoque de la teoría del juego (Berg, Dickhaut y McCabe, 1995). Los participantes tienen dos opciones en este caso. Una consiste en ganar una suma garantizada evitando la interacción con otras personas. La otra ofrece la posibilidad de ganar un monto aún mayor, pero esto depende de si los demás participantes tienen una conducta oportunista o no. La confianza importa porque, aunque todas las personas se sienten mejor en un marco de cooperación, todos los participantes tienen incentivos para actuar de manera oportunista.<sup>1</sup> Este juego “captura la

<sup>1</sup> En el juego estándar, dos personas “se conocen”. La primera de ellas, el emisor, recibe un monto de dinero \$Y. Esa persona puede elegir enviar un monto de dinero \$S al receptor, que recibe \$S multiplicado por tres. El receptor tiene la opción de guardar todo el dinero o enviar una parte, \$R, de vuelta al emisor. Por lo tanto, el resultado para el emisor es  $\$(Y-S+R)$  y para el receptor es  $\$(3S-R)$ . El monto enviado se considera una medida de la *confianza* mientras que el monto que el receptor devuelve es una medida de la *confiabilidad*.

esencia de la confianza, que consiste en la disposición del inversionista a volverse vulnerable a las acciones de los otros” (Fehr, 2009: 238).

Una de las muchas virtudes de los experimentos de laboratorio es que hay incentivos para revelar lo que la persona realmente piensa; las personas pierden dinero si confían en quienes no son fiables o si desconfían de quienes sí lo son. Los juegos se realizan bajo protocolos bien establecidos para asegurarse de que solo sus actitudes hacia la confianza y los comportamientos fiables pueden explicar las diferencias en el comportamiento de diferentes personas. El juego de la confianza se ha utilizado ampliamente en la literatura. El metaanálisis de Johnson y Mislin (2011) incluye 162 réplicas del juego original de Berg, Dickhaut y McCabe (1995). Los autores comparan los resultados del juego de la confianza en diferentes regiones y, en consonancia con los resultados de la encuesta analizada en el capítulo 1, la medida de la confianza en diferentes regiones muestra que la confianza es menor en América Latina (a partir de casos de América del Sur) que en Europa y América del Norte.

A pesar de su claridad metodológica, los experimentos de laboratorio son onerosos y complicados desde el punto de vista logístico y, por lo tanto, es complicado utilizarlos para medir regularmente la confianza en la población general. No resulta práctico llevar a cabo experimentos de laboratorio con miles de sujetos de manera periódica en la mayoría de los países. Incluso reunir una muestra representativa de la población plantea dificultades. En la mayoría de los casos, los participantes son estudiantes u otras personas que encuentran conveniente o interesante participar en experimentos de laboratorio. Por otro lado, dichos experimentos no se prestan a la medición de la confianza en grupos o instituciones, como el gobierno. Desde luego, pueden utilizar versiones estilizadas de estas entidades para que el conocimiento progrese, pero la aplicabilidad directa de los mismos a las entidades reales puede ser difícil de inferir.<sup>2</sup>

Las mediciones de las encuestas, que constituyen la base de este libro, emergieron como respuesta a estas dificultades. Estas medidas explotan preguntas relacionadas con la actitud que capturan la confianza. Dichas preguntas se suelen formular a una muestra representativa de la población, para lo cual se recurre a entrevistas en los hogares, telefónicas y, más recientemente, en

---

<sup>2</sup> En los últimos tiempos, los investigadores han intentado utilizar un método mixto aplicando el juego de la confianza tradicional a grandes muestras de encuestados en línea (Aruguete, Calvo et al., 2021; Bejarano, Busso y Scartascini, 2021b). De esta manera, se puede obtener una medida de la confianza en un contexto más controlado, es decir con incentivos, mientras que disminuyen las preocupaciones acerca de la validez externa que tienen algunos experimentos de laboratorio.



línea. Abordan el problema del contexto de dos maneras. Normalmente, interpretan la confianza de las personas en los demás de manera general. Esta estrategia obliga implícitamente a los encuestados a situarse en una multitud de diferentes contextos, con la expectativa de que, en promedio, todas las personas entiendan el contexto de manera similar cuando responden a la pregunta. Con menos frecuencia, también sucede que las encuestas proporcionan un contexto y piden a las personas que expresen su confianza en grupos estrechamente definidos (la policía, los empresarios, los políticos) o en las instituciones (el gobierno, la Iglesia, los partidos políticos).

Para evaluar la confianza interpersonal en general, a las personas se les formula una pregunta sencilla: ¿Cuánto confían en los otros? La más utilizada es la pregunta de la confianza generalizada: “En términos generales, ¿diría usted que se puede confiar en la mayoría de las personas o que nunca se puede tener demasiado cuidado cuando se trata con los otros?” También se conoce como la Pregunta de la Confianza Generalizada de Rosenberg (GTQ, por sus siglas en inglés), ya que proviene de la escala de “fe en las personas” de Rosenberg (1956).<sup>3</sup> Estudios importantes se han basado en esta medida de confianza recogida por las encuestas para establecer, en diferentes países, sólidas correlaciones con el crecimiento económico (Knack y Keefer, 1997), con un mejor funcionamiento de las organizaciones (La Porta et al., 1997), con el desarrollo financiero (Guiso, Sapienza y Zingales, 2004), con el comercio y las inversiones internacionales (Guiso, Sapienza y Zingales, 2009) y con el aumento de los ingresos de los poblados (Narayan y Pritchett, 1999).

Este libro se basa en gran parte en la pregunta de la confianza generalizada tomada de la fuente con la cobertura más amplia de países y años, a saber, la Encuesta Mundial de Valores. Esta contiene respuestas de muestras representativas de más de 100 países entre 1981 y 2020. Los datos que son específicos de las distintas regiones del mundo, como el Latinobarómetro,<sup>4</sup> la fuente más habitual de datos longitudinales para América Latina y el Caribe, utilizan la misma estructura. Diferentes secciones del libro también explotan preguntas novedosas, con un contexto más amplio, que destacan de forma más explícita el problema de las conductas oportunistas; por ejemplo: “¿Cree usted que los políticos (funcionarios públicos/propietarios y administradores de empresas) cumplen sus promesas? ¿Respetan la ley?”.

<sup>3</sup> Scartascini y Valle Luna (2021) abordan los datos detalladamente en las siete olas.

<sup>4</sup> La redacción de la pregunta en la encuesta llevada adelante por Latinobarómetro es ligeramente diferente de la que se utiliza en la Encuesta Mundial de Valores. Sin embargo, se conserva la estructura binaria de las respuestas.

Hay muchas otras iniciativas para medir la confianza: algunas de ellas se concentran en capturar distintos componentes de la confianza; otras presentan a los encuestados más de dos opciones de respuesta (se puede confiar en otras personas o no) cuando se caracteriza cuánto confían en los demás. Estos ejemplos se resumen en el cuadro 2.1. Una de estas

**Cuadro 2.1** ► Mediciones habituales de la confianza según la literatura

	Fuente	Pregunta	Elemento que quiere medir
Enfoque con encuesta	Encuesta Mundial de Valores	En términos generales, ¿diría usted que se puede confiar en la mayoría de las personas o que uno nunca es lo suficientemente cuidadoso en el trato con los demás?	Confianza interpersonal (generalizada)
	Latinobarómetro	En términos generales, ¿diría usted que se puede confiar en la mayoría de las personas o que uno nunca es lo suficientemente cuidadoso en el trato con los demás?	Confianza interpersonal (generalizada)
	Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP)	En términos generales, ¿diría usted que se puede confiar en la mayoría de las personas o que nunca se puede tener demasiado cuidado al tratar con ellas?	Confianza interpersonal (generalizada)
	Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP)	En cuanto a la gente de por aquí, ¿diría que la gente de su comunidad es muy confiable, algo confiable, poco confiable o nada confiable?	Confianza interpersonal
	Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP)	En cuanto a la gente de por aquí, ¿diría que la gente de su comunidad es muy confiable, algo confiable, poco confiable o nada confiable?	Confianza interpersonal
	Global Preferences Survey (GPS)	¿Cuán adecuadamente la describe a usted como persona cada una de las siguientes afirmaciones? Por favor indique su respuesta en una escala de 0 a 10, en la cual 0 significa "no me describe en absoluto" y 10 significa "me describe perfectamente". Puede utilizar cualquier número entre 0 y 10 para indicar donde se sitúa en la escala, utilizando 0, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 o 10: Supongo que las personas solo tienen las mejores intenciones.	Confianza interpersonal
	Global Value Survey	¿En qué medida está usted de acuerdo con la siguiente afirmación? "Supongo que las personas solo tienen las mejores intenciones".	Confianza interpersonal

(continúa en la página siguiente)

(continuación)

**Cuadro 2.1** ▶ Mediciones habituales de la confianza según la literatura

	Fuente	Pregunta	Elemento que quiere medir
	Bejarano, Busso y Scartascini (2021a)	¿Cuanto confía en su familia/en los inmigrantes que viven en su comunidad/en los docentes del colegio de sus hijos/en su médico/en la policía que trabaja en su barrio?	Confianza interpersonal
	Encuesta Mundial de Valores (EMV)	Nombraré diversas organizaciones. Para cada una, ¿podría usted decirme cuánta confianza tiene en ellas: una gran confianza, bastante confianza, no mucha confianza o ninguna confianza?	Confianza institucional
	Latinobarómetro	¿Cuánta confianza tiene en cada uno de los siguientes grupos/instituciones? ¿Diría que tiene mucha, algo, un poco o ninguna confianza...?	Confianza institucional
	Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP)	¿En qué medida confía en [nombre de la institución]? La escala va de 1 (Nada) a 7 (Mucho).	Confianza institucional
	Encuesta Mundial Gallup	¿Tiene usted confianza en el gobierno nacional/el sistema judicial/los militares/las elecciones transparentes?	Confianza institucional
	Bejarano, Busso y Scartascini (2021a)	¿Cuánto cree usted que los siguientes grupos (políticos, funcionarios públicos, sistema judicial y empresarios) cumplen lo que han prometido?	Confianza institucional (efectividad/competencia)
	Bejarano, Busso y Scartascini (2021a)	Pensando en estos mismos grupos, ¿con qué frecuencia cree usted que piensan en usted y en los intereses de personas como usted cuando toman decisiones?	Confianza institucional (valores)
Enfoque experimental	Juego de la confianza (Berg, Dickhaut y McCabe, 1995)	En el juego estándar, dos personas "se conocen". La primera persona, el emisor, recibe un monto de dinero \$Y. Esta primera persona puede elegir enviar un monto de dinero \$S al receptor, que recibe \$S multiplicado por tres. El receptor luego tiene la opción de quedarse con todo el dinero o enviar un monto \$R de vuelta al emisor. Por lo tanto, el resultado para el emisor es \$(Y-S+R) y para el receptor es \$(3S-R). El monto enviado se considera una medida de la confianza mientras que el monto de dinero que el receptor devuelve es una medida de la fiabilidad.	Confianza interpersonal

Fuente: Elaboración propia.

alternativas proviene de la Global Preferences Survey (GPS). No les pregunta a los encuestados sobre cuán fiables cree que sean los otros; en cambio, les pregunta si creen que los otros tienen las mejores intenciones.<sup>5</sup> Se trata de un importante cambio de perspectiva. La pregunta estándar de la confianza tiene que ver con la conducta: las expectativas acerca de si las personas se comportan de manera fiable. En cambio, si los otros tienen o no las mejores intenciones es una cuestión de carácter, independiente de la conducta. Incluso puede que las personas con malas intenciones actúen de manera fiable si se sienten limitadas por restricciones externas, como el riesgo de sanciones sociales, la pérdida de reputación o la imposición de penalidades formales por parte de las instituciones. El interés de este libro se centra en la conducta, sin importar si la fuente de la conducta fiable es innata —que las personas tienen las mejores intenciones— o si es el producto de condiciones culturales, institucionales e históricas. Por lo tanto, el análisis que se realiza en este libro, al igual que el grueso de los análisis en la amplia literatura sobre la confianza, se basa en datos sobre la confianza medida a través de la pregunta estándar de la confianza, como en la Encuesta Mundial de Valores.

En la literatura y en este libro, depender de la pregunta estándar sobre la confianza sería un error si las respuestas de las personas a dicha pregunta no tuviesen relación con su conducta real. Esa falta de correspondencia podría deberse a dos motivos. Uno es inherente a las medidas basadas en encuestas: no hay incentivos para responder. A diferencia de los juegos de confianza de los experimentos de laboratorio, las personas no pierden nada si señalan que tienen más o menos confianza de lo que realmente tienen. El segundo motivo es que la pregunta estándar de la confianza predice el comportamiento, pero el comportamiento que predice puede variar —de manera no observable— de un encuestado a otro, por lo cual las respuestas son esencialmente no interpretables. Como observan Glaeser et al. (2000), los propios encuestados pueden tener dificultades para interpretar la pregunta estándar sobre la confianza, y encontrarla vaga y abstracta (véase también Robbins, 2016). Esto plantea la posibilidad de que las interpretaciones de los encuestados sobre la pregunta puedan diferir de aquellas de otros encuestados y de las de los

---

<sup>5</sup> La pregunta de la Global Preferences Survey (GPS) es la siguiente: “¿En qué medida cree usted que la siguiente afirmación la describe a usted como persona? Por favor indique su respuesta en una escala de 0 a 10. Un 0 significa «no me describe para nada» y un 10 significa «me describe perfectamente». Puede usar cualquier número entre 0 y 10 para indicar dónde se sitúa en la escala, utilizando 0, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 o 10: Supongo que las personas solo tienen las mejores intenciones”.

investigadores. Por ejemplo, puede que los encuestados pregunten “¿Confiar en los otros para hacer qué?” y “¿en términos generales significa más de la mitad de las personas o casi todas?”.

Una manera de incrementar la confianza en las mediciones de las encuestas consiste en demostrar que estas se corresponden con los resultados que surgen en los estudios de laboratorio que son incentivados. Varios estudios han investigado este tema y, afortunadamente, han encontrado que la correspondencia es alta. Por ejemplo, Cárdenas, Chong y Ñopo (2013) examinan un tema relacionado (la medición de las actitudes prosociales) y preguntan si las personas que expresan estas actitudes en las encuestas se comportan de manera prosocial en los juegos experimentales que recompensan la cooperación. Los autores recopilan datos de más de 3.100 participantes de seis ciudades en América Latina y observan una correlación altamente significativa entre las medidas con incentivos (laboratorio) y sin incentivos (encuestas).

Otros trabajos analizan la relación entre las mediciones de la confianza con incentivos y de las encuestas. Glaeser et al. (2000) muestran que la pregunta estándar de la Encuesta Mundial de Valores está correlacionada con la confiabilidad, pero no con la confianza. Fehr et al. (2003) encuentran lo contrario, es decir, la medida está correlacionada con la confianza, pero no con la confiabilidad. Sapienza, Toldra-Simats y Zingales (2013) resuelven la contradicción al advertir que, durante el juego realizado en el laboratorio, la conducta de las personas se ve afectada no solo por sus creencias a propósito de si los otros son fiables, sino también por sus niveles de aversión al riesgo (que genera una conducta de poca confianza); de reciprocidad (conducta más fiable); y de altruismo (conducta de mayor confianza).<sup>6</sup> En cambio, la medición basada en una encuesta, precisamente porque no hay dinero en juego, es sencillamente una medición basada en creencias. Un experimento de laboratorio modificado que se centra en el componente de las creencias muestra que la conducta incentivada del experimento corresponde a respuestas a las preguntas de la encuesta acerca de la confianza. La validez de la pregunta de la confianza generalizada, como se demuestra en estos estudios, la conveniencia de formularla

<sup>6</sup> Ashraf, Bohnet y Piankov (2006) señalan que “la confianza se basa en creencias sobre la fiabilidad y en una bondad incondicional; la fiabilidad está relacionada con la bondad incondicional y la reciprocidad”. Karlan (2005) y Schechter (2007) muestran que ruta del emisor también se ve influida por la aversión al riesgo. Hay una abundante literatura que modifica el juego de la confianza básico para controlar por diferencias en aversión al riesgo, altruismo y otros parámetros de preferencias que podrían influir en las medidas de confianza resultantes. Fehr (2009) analiza el rol de la biología en la confianza.

y el amplio conjunto de datos ya recopilados sobre la pregunta, la convierten en una herramienta de gran valor para explorar las consecuencias y determinantes de la confianza en América Latina y el Caribe.

## Determinantes de la confianza

La dificultad de medir la confianza se corresponde con el desafío de comprender sus determinantes. La confianza es una característica psicológica de las personas que influye fundamentalmente en cómo interactúan unas con otras y con la sociedad. Evoluciona con las experiencias de los individuos y con su exposición a la sociedad en que viven, incluidas su historia y sus características culturales. Las personas pueden mostrar diferentes niveles de confianza porque las diferentes opciones de vida —dónde viven, estudian, trabajan y socializan— las llevan a interactuar con distintos individuos, algunos más confiables que otros; además, viven en sociedades diferentes con diversas historias y culturas, que promueven o socavan la confianza. Por lo tanto, los esfuerzos para rastrear los orígenes de la confianza avanzan sobre dos vías: una, atenta a los efectos directos de la experiencia personal; otra, relativa a los efectos indirectos de la sociedad, su historia y su cultura.

## El aspecto personal

La confianza es innata —incluso los niños pequeños muestran variaciones en sus niveles de confianza—, pero responde a información nueva acerca del mundo.<sup>7</sup> En su libro sobre la economía de la confianza, Ho (2021) expone la evolución desde lo innato a lo aprendido en un relato sobre su propia familia. Desde cualquier plataforma elevada, su hijo de dos años se dejaba caer alegremente hacia atrás en los brazos de sus padres que lo esperaban, sin intentar evitarlo y siempre entre risas. Sin embargo, su hijo de cuatro años, aunque con las mismas ganas de entregarse al juego, ya no tenía la confianza absoluta e incuestionable en sus padres que mostraba su hermano pequeño. Aunque sus padres siempre lo atrapaban a él

---

<sup>7</sup> Bašić et al. (2021) observan cómo 929 niños pequeños de entre 3 y 6 años participan en un juego de cooperación en Austria. El juego consiste en dar a cada niño un objeto valioso. Este puede escoger conservar ese objeto o puede dárselo al otro jugador. Si se lo da al otro jugador, se convierten en dos objetos. Si ambos jugadores le dan los objetos al otro jugador, acaban el juego cada uno con dos objetos. Si deciden conservar su objeto, acaban solo con uno. En la primera ronda del juego, los niños cooperan (regalan su objeto) aproximadamente el 25% de las veces. Sin embargo, cuando entienden que hay un giro en el juego según el cual tienen alguna probabilidad (cerca del 50%) de perder sus objetos si no cooperan, esta cifra aumenta al 68%.

también, giraba la cabeza para asegurarse y movía sus brazos para amortiguar el golpe en caso de que lo dejaran caer.

La experiencia con el mundo les proporciona a las personas más información sobre cómo se comportan los otros. A medida que las personas recopilan más información sobre los motivos o la conducta de los demás en el pasado, ajustan sus expectativas acerca de cómo se comportarán esas personas y de cómo lo harán aquellas que aún no han conocido (véase el capítulo 9). En otras palabras, la acumulación de información permite evaluar la distribución de las personas fiables en la sociedad. La ausencia de información también influye en las creencias acerca de los otros. Las personas saben que quienes no son confiables tienen interés en encontrar maneras de aprovecharse de sus contrapartes confiadas que no están informadas.

La información que los individuos han recopilado de diferentes fuentes y experiencias influye en cómo evalúan si los otros han actuado en favor de sus intereses o si se han aprovechado de ellos. Por ejemplo, ¿se recuperaron de una enfermedad gracias a ese tratamiento costoso recomendado por el médico o quizá un tratamiento menos caro habría tenido el mismo resultado? ¿Las políticas del gobierno aceleraron las exportaciones o provocaron la crisis económica, o había otros factores responsables, como cambios favorables o desfavorables en los precios de las materias primas?

Las familias son la primera fuente de información sobre la fiabilidad de los otros. Los padres saben que demasiada confianza o demasiada poca confianza en los demás puede tener importantes repercusiones en el éxito de un niño en la vida. Por lo tanto, les interesa transmitir las expectativas (o las normas) sociales y familiares de confiabilidad a sus hijos.<sup>8</sup> A partir de datos de panel de Alemania, Dohmen et al. (2012) encuentran una correlación positiva fuerte entre las creencias de los padres (con una edad promedio de 55 años para los padres y de 51 para las madres) y las de los hijos (edad promedio de 25 años) utilizando las mismas medidas de confianza.<sup>9</sup> Wu (2020) utiliza datos de Estados Unidos para preguntar si las personas que se mueven de zonas de baja confianza (del sur de Estados Unidos) a zonas de alta confianza se vuelven más confiadas, y viceversa; la autora observa que, independientemente de dónde se desplacen después de los 16 años, la confianza de los estadounidenses cambia muy poco.

<sup>8</sup> De hecho, hay evidencia que sugiere que las personas comienzan a desarrollar la confianza interpersonal durante la infancia. Mediante una serie de juegos de confianza, Rosati et al. (2019) prueban este desarrollo en el laboratorio. Los autores observan que los niños pequeños (4 años) tienden a confiar de manera más indiscriminada, mientras que los de mayor edad (6 años) discriminan mejor al elegir los pares fiables con los que interactúan.

<sup>9</sup> También se observa una correlación alta en el nivel de confianza entre los cónyuges.

A medida que los niños crecen e interactúan más con el mundo fuera de su familia, reciben importante información sobre el comportamiento de los otros. Sus experiencias personales en el lugar de trabajo, en sus relaciones y en sus mercados económicos y políticos, los exponen a la conducta potencialmente no fiable de los demás. Lo mismo sucede con su exposición a la información sobre la conducta ajena, lo cual depende de los medios de comunicación y las redes sociales que frecuenten, y en qué medida, entre muchas posibles fuentes de información (véase el capítulo 9).

Debido a que las personas son diferentes, también varían las experiencias y las relaciones que tienen, los empleos que escogen y los tipos de información que buscan y consumen. La edad, el sexo, la inteligencia, la personalidad, la familia y las características del barrio también pueden generar distintas experiencias e información y, por lo tanto, creencias a propósito de la confiabilidad de los otros. Las personas de edad más avanzada tienen más experiencias personales de las cuales extraer conclusiones acerca de la fiabilidad de los demás. El sesgo de acuerdo con el sexo puede exponer a las mujeres a un mayor riesgo de conductas oportunistas. Puede que las personas con mayor nivel educativo confíen más porque son más capaces de distinguir si sus experiencias negativas con otros son el resultado de una conducta oportunista (el médico que ha propuesto un tratamiento costoso pero inútil) o de otros factores (la gravedad de la enfermedad).

Las características personales también afectan las opciones de la gente, lo que luego influye en sus niveles de confianza. Por ejemplo, a medida que las personas maduran, aumenta su control sobre decisiones fundamentales, su educación, sus condiciones de vida, su empleo y el ámbito familiar. Su confianza en los otros influye en estas decisiones, lo que a su vez condiciona sus interacciones a lo largo de la vida y eventualmente determina cuánta confianza tienen como adultos. Este doble vínculo causal puede, a su vez, contribuir a la persistencia de creencias (como la presencia del emparejamiento selectivo; por ejemplo, las personas se casan con quienes practican una religión similar) o a cambios en las creencias (por ejemplo, cuando las personas toman estas decisiones vitales sobre la base de factores en gran parte no relacionados con la confianza, como la belleza o los servicios de una ciudad).

Debido a la importancia de las opciones individuales y la historia en la formación de las creencias, las diversas experiencias vitales están sistemáticamente correlacionadas con la confianza. El cuadro 2.2 muestra que las correlaciones dentro de un país son similares independientemente de si se trata de todo el mundo, de América Latina y el Caribe o de la OCDE,



aunque con algunas variaciones interesantes. La edad, el sexo, el estado civil, los hijos, la educación universitaria y el empleo a plena jornada o jornada parcial están significativamente correlacionados con sus niveles de confianza interpersonal. En el mundo, las personas de mayor edad, más escolarizadas y que tienen un empleo son más confiadas. Las mujeres son más confiadas en la OCDE, pero no en otros lugares, especialmente en América Latina y el Caribe. Las personas casadas son más confiadas en todas partes, pero no en la región.

Sin embargo, algunas rondas de la Encuesta Mundial de Valores, aunque muchas menos, también preguntaban a los encuestados a qué dedicaban su tiempo. Cuando estas variables se suman a las estimaciones del cuadro 2.2, el tamaño de la muestra disminuye significativamente,

**Cuadro 2.2** ► **Correlatos de la confianza a nivel individual**

	(1) Mundo	(2) OCDE	(3) ALC
Edad	0,001*** [0,000]	0,001*** [0,000]	0,000*** [0,000]
Mujer	-0,003** [0,001]	0,003 [0,003]	-0,008** [0,003]
Casado(a)	0,013*** [0,002]	0,035*** [0,004]	-0,002 [0,004]
Tiene hijos	-0,018*** [0,002]	-0,023*** [0,004]	-0,018*** [0,004]
Nivel universitario	0,063*** [0,002]	0,140*** [0,004]	0,051*** [0,004]
Empleado(a)	0,011*** [0,002]	0,032*** [0,004]	0,014*** [0,003]
Efectos fijos, año	SÍ	SÍ	SÍ
Efectos fijos, país	SÍ	SÍ	SÍ
Observaciones	350.144	88.011	55.239
R-cuadrado ajustado	0,119	0,136	0,045

Fuente: Encuesta Mundial de Valores 1989–2020.

Nota: La variable dependiente, la confianza generalizada, se calcula a partir de las respuestas a la pregunta: “En términos generales, ¿diría usted que se puede confiar en la mayoría de las personas o que hay que tener mucho cuidado cuando se trata con los otros?” La confianza es igual a 1 si el encuestado responde “Se puede confiar en la mayoría de las personas” e igual a 0 en caso contrario. Las variables dependientes provienen de preguntas que reflejan las características individuales de los encuestados, como edad (en años), sexo (mujer igual a 1), estado civil (si las personas están casadas o viven juntas como matrimonio es igual a 1, y otros estados, por ejemplo, soltero, divorciado, viudo, etc. es igual a 0). La variable Tiene hijos también es binaria y es igual a 1 cuando el encuestado responde que tiene al menos un hijo. La variable de Educación universitaria se creó como igual a 1 cuando el nivel de estudios del encuestado se codifica como “superior” y 0 en caso contrario. La variable Empleado es igual a 1 cuando la situación de empleo se registra como “jornada completa” o “jornada parcial”. Las estimaciones de las regresiones de mínimos cuadrados ordinarios a partir de los datos individuales aparecen con los errores estándar robustos entre corchetes, y los niveles de significancia son los siguientes: \*p<0,10; \*\* p<0,05; \*\*\* p<0,01. El total de países de la muestra es 103, y entre ellos se encuentran Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

pero emergen otros patrones interesantes. Las personas que practican deportes con más frecuencia, van a la iglesia, se reúnen con amigos o compañeros de trabajo o visitan a sus padres tienen más confianza. Cuando se tienen en cuenta estas variables, el sexo, el estado civil, la condición de los hijos y el empleo ya no están asociadas de manera robusta con la confianza. Desde luego, son simplemente correlaciones (por ejemplo, las personas confiadas también tienen más probabilidades de tener amigos), pero ilustran la observación de que las experiencias y opciones vitales están asociadas con los niveles de confianza.

Si la experiencia influye en la confianza, las personas deberían tener más confianza en aquellos con quienes interactúan más. Tanto el mayor conocimiento que se acumula a partir de encuentros más frecuentes como la perspectiva de interacciones futuras reducen las expectativas de conductas oportunistas de los otros. Cochard, Nguyen Van y Willinger (2004) comparan los resultados de un experimento de laboratorio del juego de inversión repetido siete veces con el juego de una sola inversión puntual. Los resultados señalan que, en promedio, en el primer caso ambos jugadores (el que confía y aquel en quien se deposita la confianza) obtienen mayores ganancias (confían más uno en el otro) que en la partida única. Bejarano, Busso y Scartascini (2021b) recopilan información de una muestra aleatoria de personas en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú a comienzos de 2020 y llegan a la conclusión de que, en efecto, la confianza aumenta con la frecuencia de los encuentros personales.

Esta encuesta formuló la siguiente pregunta: “¿Cuánta confianza tiene en su familia/en los docentes de la escuela de sus hijos/en su médico/en la policía que trabaja en su barrio/en los inmigrantes que viven en su comunidad?”.<sup>10</sup> En América Latina la mayoría de las personas confía en sus familias (gráfico 2.1). El nivel de confianza es aproximadamente 10 puntos porcentuales más bajo cuando se trata de los docentes y los médicos que conocen. La confianza en estos profesionales, que los encuestados conocen, es a su vez mucho mayor que la confianza que expresan en las personas en general, en sus respuestas a la pregunta sobre la confianza general.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> La estimación es un modelo de factor simple que impone un factor (y utiliza la probabilidad máxima). El coeficiente Alfa de Cronbach es de 0,68.

<sup>11</sup> Bejarano, Busso y Scartascini (2021b) recogen niveles generalmente más altos de confianza, porque utilizan una escala Likert de 1 a 5, la cual permite a los encuestados decir que confían “algo” en las personas y, si se les obliga a responder solo de forma afirmativa o negativa, se inclinarían por decir que no confían en los otros.

**Gráfico 2.1** ▶ **Confianza interpersonal, promedio general**  
(porcentaje de personas que confían en otras personas,  
promedio regional)



*Fuente:* Cálculos de los autores basados en Bejarano, Busso y Scartascini (2021b). Las barras azules muestran el porcentaje de personas que respondieron por encima del punto medio de las escalas Likert a las siguientes preguntas: “¿Cuánta confianza tiene usted en su familia/en su médico, en los docentes de la escuela de sus hijos/en la policía que trabaja en su barrio/en los inmigrantes que viven en su comunidad?”. Los encuestados podían elegir en una escala Likert de 1 a 10, donde 1 era “nada” y 10 era “completamente”. La información se recopiló en línea en 2020. La muestra, de un tamaño de 7.229 personas (aproximadamente 1.200 por país), es representativa de la población de cada país.

Otro factor importante que determina la confianza y genera una variación interpersonal significativa en la confianza es el hecho de que las personas procesan la información sobre el mundo mediante procesos cognitivos que a menudo están distorsionados o que poseen información que no es valiosa, lo cual influye en sus creencias a propósito de los demás y a menudo los lleva a formarse opiniones que no concuerdan con la realidad. Estas distorsiones serán abordadas en profundidad en el capítulo 9, que analiza el papel de la información en la formación de la confianza. La próxima sección, que trata de los determinantes sociales de la confianza, identifica la desigualdad como un factor destacado. Sin embargo, como revela el capítulo 9, las creencias acerca de la equidad de la distribución parecen importar incluso más que la distribución real del ingreso y la riqueza, y estas creencias a menudo son incorrectas. En Argentina, por ejemplo, un gran porcentaje de personas de bajos ingresos se sitúan a sí mismas en estratos más altos de la distribución del ingreso de lo que

corresponde en la realidad, mientras que un porcentaje considerable de personas ricas subestima su posición en la escala de ingreso (Cruces, Pérez-Truglia y Tetaz, 2013). Esta distorsión no es exclusiva de los argentinos. Los suecos subestiman en promedio su posición en la distribución nacional del ingreso y los niveles de desigualdad (Karadja, Mollerstrom y Seim, 2017). Los estadounidenses hacen lo mismo en relación con la desigualdad de la riqueza (Norton y Arieli, 2011).

### El peso de la sociedad

La confianza individual es un producto directo de las experiencias particulares y las interacciones con los otros. Indirectamente, también está determinada por la sociedad en que viven las personas. La historia, la cultura y las instituciones de una sociedad modelan los costos y beneficios de los comportamientos fiables. La sociedad influye en los valores que las familias transmiten a sus hijos, la conducta de las personas que cada uno conoce, e incluso el menú de opciones que las personas tienen sobre dónde vivir y trabajar, con quién casarse o dónde y cuánto estudiar. A su vez, todos estos factores influyen en la confianza.

Los efectos de la historia en la confianza pueden ser considerables, aunque no siempre predecibles. La experiencia de la guerra, los desastres naturales, la depresión económica o la ocupación colonial y la esclavitud pueden aumentar la confianza en sociedades donde dichos shocks generan una mayor cooperación entre las personas. Por otro lado, y quizá de manera más frecuente, en ciertos momentos estos mismos acontecimientos tienen el efecto contrario, y aumentan los incentivos para actuar de manera no cooperativa y oportunista, es decir, para traicionar a los otros.<sup>12</sup> Muchos países de América Latina y el Caribe sufrieron conflictos violentos y a menudo duraderos en el siglo XX; muchos también tuvieron gobiernos opresivos. Es probable que estas experiencias hayan reducido la confianza.<sup>13</sup>

Así como los miembros de una sociedad comparten la historia, también comparten las instituciones. Como se señala en el capítulo 7, si las instituciones reducen las conductas oportunistas de todos los miembros de la sociedad, aumentan la confianza y la confiabilidad. Si, al contrario, los gobiernos no controlan las conductas oportunistas de los ciudadanos,

<sup>12</sup> Las consecuencias caóticas de un desastre y la necesidad de rápidos desembolsos abren las puertas a la corrupción (Nikolova y Marinov, 2017; Yamamura, 2014).

<sup>13</sup> Rainer y Siedler (2009) demuestran que los alemanes del Este eran significativamente menos confiados que los del Oeste en el momento de la unificación y que la experiencia con la democracia llevó a la convergencia entre unos y otros en cuanto a su confianza en las instituciones.

o si controlan a algunos, pero no a otros (por ejemplo, las elites), la confianza interpersonal disminuye. Los gobiernos promueven la confianza y la cooperación entre los ciudadanos cuando, por ejemplo, los semáforos funcionan y se sancionan las infracciones a la seguridad vial.

La desigualdad, económica o política, es otra característica social fundamental con importantes implicaciones para la confianza. En las relaciones en las cuales uno de los actores tiene más poder económico o político y, por lo tanto, más capacidad coercitiva, el actor menos poderoso tiene pocas herramientas para impedir las conductas oportunistas y, necesariamente, confía menos. Quienes tienen más capacidad coercitiva pueden insistir para que los otros realicen transacciones con ellos, aun cuando no se les considere confiables, y pueden actuar de manera no confiable con impunidad.

La mayor parte de la investigación sobre la relación entre la confianza y la desigualdad se centra en la desigualdad económica. En sociedades más económicamente desiguales, las conductas fiables —concretamente, la conducta cooperativa— son más difíciles de sostener (Putnam, 2007). Además, la desigualdad, por sí misma, informa sobre el comportamiento de los otros y, si la distribución del ingreso se considera injusta, reduce las creencias populares acerca de la confiabilidad de los demás (Gould y Hijzen, 2016). Sin embargo, los efectos de la desigualdad no tienen por qué ser uniformes en todas las sociedades. Por ejemplo, en sociedades con instituciones o normas sociales que defienden una conducta fiable por parte de quienes tienen más hacia aquellos que tienen menos, puede hacer a estos últimos más confiados. Además, la desigualdad económica y la desigualdad política no tienen por qué ir a la par; aquellos que tienen menos en un aspecto pueden ser capaces de compensar en el otro, lo que reduce, una vez más, los efectos negativos de la desigualdad en la confianza.

En promedio, la desigualdad económica está vinculada con niveles más bajos de confianza.<sup>14</sup> La relación es más fuerte en las personas que se ubican en la parte inferior de la distribución del ingreso y en quienes se muestran más en contra de las diferencias de ingreso. Este patrón corrobora la teoría de que aquellos que tienen menos son más vulnerables a las conductas oportunistas de otros, y aquellos que ven las diferencias

<sup>14</sup> La mayor parte de la evidencia se basa en la variación entre países o entre localidades (por ejemplo, Alesina y La Ferrara, 2000). Por lo tanto, es más difícil aislar la variación exógena en la desigualdad y postular un efecto causal en la confianza. Sin embargo, unos pocos experimentos de laboratorio implementan alguna versión del juego de confianza y luego asignan aleatoriamente ya sea dotaciones (por ejemplo, Bejarano, Busso y Scartascini, 2021a) o actores de diferentes estratos socioeconómicos (por ejemplo, Bogliacino et al., 2017), con resultados diversos.

de ingreso como un signo de injusticia en la sociedad tienen más probabilidades de inferir, a partir de la desigualdad, que los otros no son fiables (Gustavsson y Jordahl, 2008).

La confianza también debería verse afectada si las personas ven múltiples indicadores distribucionales que señalan una injusticia. Tesei (2015) sostiene que la desigualdad racial del ingreso disminuye particularmente la confianza: esto es, cuando se amplía no solo la brecha entre ricos y pobres sino también la brecha entre la mayoría racial rica y las minorías raciales pobres. Los datos de Estados Unidos señalan que la desigualdad racial del ingreso se asocia con una menor confianza en promedio, y los efectos son más fuertes en comunidades más fragmentadas desde el punto de vista racial y entre los grupos minoritarios de la comunidad.

Incluso ante la ausencia de desigualdad del ingreso, la diversidad étnica y racial tiene efectos negativos moderados en la confianza.<sup>15</sup> Los patrones históricos de las interacciones étnicas, ya sean armoniosos o violentos, arrojan consecuencias para las generaciones posteriores. Ante la presencia de una mayor diversidad étnica o racial, puede que las personas decidan interactuar con sus propias etnias y bloquear los canales a través de los cuales podría aumentar la confianza interétnica (Putnam, 2007). Por ejemplo, una menor integración social disminuye el flujo de información entre grupos étnicos y desactiva un mecanismo importante para sancionar a los miembros de otros grupos étnicos que actúan de manera oportunista. La diversidad étnica puede asociarse con las diferencias lingüísticas y culturales que inhiben la comunicación, la coordinación y la confianza. Por último, puede que las personas sean adversas a la heterogeneidad y supongan automáticamente que quienes tienen un aspecto “diferente”, quizás en virtud de la raza, son inherentemente menos fiables (Olsson et al., 2005; Dinesen y Sønderskov, 2015).

Dinesen, Schaeffer y Sønderskov (2020) analizan la literatura empírica para estimar la relación entre diversidad étnica o racial y confianza. Los autores encuentran una correlación promedio, a través de todos los estudios, entre diversidad étnica y confianza social, que es estadísticamente significativa y negativa, pero relativamente pequeña (una correlación parcial de  $-0,026$ ). Este tamaño modesto implica que “las ideas apocalípticas sobre la grave amenaza de la diversidad étnica para la confianza social

---

<sup>15</sup> Como en la relación entre desigualdad económica y confianza, la literatura empírica se ha basado en comparaciones entre localidades cuando estudia el efecto de la diversidad racial o étnica en la confianza. La evidencia experimental en este ámbito parece apoyar la idea de que la confianza no se transmite bien más allá de las fronteras raciales (Glaeser et al., 2000).

en las sociedades contemporáneas son exageradas” (Dinesen, Schaeffer y Sønderskov, 2020: 450).

La migración es otra experiencia que influye en la confianza. Los recién llegados y las poblaciones receptoras no solo no tienen ninguna información mutua, lo que siempre socava la confianza, sino que es probable que difieran en los determinantes sociales de la confianza, que abarcan desde la historia y la cultura hasta la experiencia anterior con las instituciones del país.<sup>16</sup> Su incidencia es particularmente notable en América Latina y el Caribe, donde recientemente los efectos potenciales de la migración transfronteriza en todo, desde los mercados laborales hasta la delincuencia, se han convertido en objeto de intensos debates de políticas (Blyde, Busso e Ibáñez, 2020). La evidencia provisional de México señala que la migración puede disminuir la confianza en la comunidad de origen del emigrante (Jo, 2019). Al igual que sucede con la diversidad racial y étnica, los efectos de la inmigración en la confianza en la comunidad de destino son más variados.

Un programa de reasentamiento realizado en Indonesia tuvo como resultado una variación considerable de la confianza entre las diferentes comunidades sobre la base de su exposición a los inmigrantes (Bazzi et al., 2019). La diversidad impulsada por la inmigración redujo la confianza hacia los vecinos de las comunidades polarizadas (aquellas con unos pocos grupos grandes y específicos), pero no en las comunidades fraccionadas (aquellas con muchos grupos más pequeños). En Uruguay, la confianza hacia otros uruguayos o hacia los inmigrantes internacionales varía poco (Gandelman y Lamé, 2021). De la misma manera, en Colombia, la proximidad con la ola de inmigrantes de Venezuela no ha tenido un efecto causal en la confianza (Lebow, Moreno Medina y Coral, 2020). Además, la inmigración aumentó la confianza en los extranjeros en los municipios más urbanizados, que tienen mejores prestaciones públicas y donde los inmigrantes y las poblaciones locales se hallan más integrados desde el punto de vista residencial.

Es probable que la falta de interacción entre los grupos étnicos cumpla un papel central en el surgimiento o la persistencia de la desconfianza interétnica; por lo tanto, una mayor interacción debería construir confianza. La denominada teoría del contacto plantea la hipótesis de que el intercambio con grupos étnicos o raciales externos puede reducir los estereotipos negativos acerca de dichos grupos y construir relaciones intergrupales

<sup>16</sup> Fisman y Miguel (2007) muestran que los diplomáticos de las Naciones Unidas de países con un alto nivel de corrupción acumularon considerablemente más multas de estacionamiento no pagadas antes de 2002, cuando todos los diplomáticos gozaban de inmunidad en las normas de estacionamiento. Después de 2002, cuando se puso fin a la inmunidad, sus faltas no pagadas disminuyeron bruscamente en comparación con las de otros países.

positivas. A su vez, esto se puede traducir en niveles más altos de confianza en los miembros del grupo externo (Rudolph y Popp, 2010).

De acuerdo con esta línea, la experiencia de Sudáfrica muestra cómo una política nociva tuvo efectos beneficiosos no deseados de confianza interétnica (Abel, 2019). El régimen del apartheid obligó a las personas de diferentes grupos étnicos a relocalizarse en los mismos lugares. Un efecto imprevisto de aquella política fue que se consolidó una tradición de confianza entre las etnias reasentadas. Más de 10 años después del final del apartheid en 1994, las personas relocalizadas o nacidas y criadas en una comunidad de reasentamiento registraban niveles más altos de confianza generalizada, intraétnica e interétnica. Abel (2019) sostiene que la necesidad de cooperar con otros miembros de las comunidades de reasentamiento en un contexto de escasos recursos creó normas de cooperación y confianza que se han conservado hasta el día de hoy.<sup>17</sup>

Los efectos de factores que afectan a toda una sociedad se han repetido a lo largo de la historia. Una literatura cada vez más abundante explora el rol de instituciones formales e informales que, aunque hayan desaparecido, dieron lugar a una evolución particular de la cultura, incluidas las creencias acerca de la confiabilidad de los otros, que reverberan en el tiempo. Estos estudios vinculan el desarrollo de la confianza y la cooperación con un contexto histórico de muchas generaciones atrás (Nunn y Wantchekon, 2011; Guiso, Sapienza y Zingales, 2016; Durante, 2009). Los shocks del pasado en las propias instituciones provocaron cambios en la confianza y en las normas de cooperación que se han mantenido a través del tiempo, incluso mucho después de la extinción de dichas instituciones. La transmisión intergeneracional, por ejemplo, a través de las familias, explica esta persistencia. Bisin y Verdier (2001) proporcionan un fundamento teórico para este proceso.

Durante (2009) analiza un ejemplo convincente. Los campesinos de subsistencia de las sociedades rurales históricas de Europa desarrollaron normas de confianza interpersonal para mitigar los riesgos provocados por el clima en la producción agrícola. Estas normas se tradujeron en niveles

---

<sup>17</sup> Entre 1960 y 1980, la política de seguridad nacional del régimen del apartheid creó 10 estados supuestamente homogéneos llamados bantustanes para dividir a la mayoría negra según criterios étnicos y tribales. En estas comunidades ubicadas dentro de los territorios (*homelands*) negros 3,5 millones de sudafricanos negros o de raza mixta fueron obligados a desplazarse. Esto fortaleció la supremacía de la población blanca minoritaria y a la vez permitió el libre movimiento al trabajo de los negros desde y hacia los bantustanes (la única excepción de la política de *homelands*). Originalmente diseñadas para ser étnicamente homogéneas, en la práctica, las zonas urbanas pobres creadas de manera artificial para albergar a los desplazados (es decir, las comunidades de reasentamiento en los bantustanes) acabaron siendo mixtas.



altos y persistentes de confianza interpersonal. Las localidades sujetas a variaciones más marcadas en sus rendimientos por cuestiones climáticas tenían incentivos más fuertes para adoptar estas normas. Por consiguiente, los labriegos de estas zonas tenían más probabilidades de compartir los recursos laborales y materiales, como los lugares de almacenamiento. También era más probable que cooperaran con otros campesinos locales para construir infraestructura, como sistemas de irrigación, para aumentar su resiliencia ante los vaivenes meteorológicos. Además, si se sabía que las localidades cercanas estaban menos expuestas a la variabilidad del clima, los campesinos vulnerables entablaban más relaciones de intercambio con el fin de mitigar el impacto negativo de los shocks climáticos adversos en su propia localidad. Estos arreglos fomentaron normas de cooperación y confianza interpersonal en las zonas rurales, que todavía están vigentes. En aquellos lugares que entre los años 1500 y 1900 estuvieron expuestos a mayor variabilidad meteorológica, las medidas de confianza interpersonal en la actualidad son más altas en comparación con sitios que experimentaron una variabilidad climática más modesta en el pasado.

Por otra parte, según lo declarado por participantes de una encuesta sobre la importancia de la familia, en zonas que en el pasado han estado sujetas a una alta variabilidad climática, los vínculos familiares son más débiles en la modernidad. Este hallazgo es congruente con el trabajo de Tabellini (2008b) y Ermisch y de Gambetta (2010), quienes llegan a la conclusión de que a medida que aumenta la confianza en la comunidad, los individuos dependen menos de los miembros de la familia para su protección y seguridad, y la confianza en estos últimos se desvanece.<sup>18</sup>

Existen muchos otros ejemplos de transmisión intergeneracional de dramáticos episodios históricos de conducta no fiable. A menudo los médicos gozan de una alta confianza de la sociedad. Sin embargo, la revelación de un experimento no ético y mortal, el Estudio Tuskegee sobre sífilis no tratada en varones afro-americanos (TSUS, por sus siglas en inglés), fomentó una desconfianza persistente hacia los profesionales médicos entre los afro-americanos de Estados Unidos (Alsan y Wanamaker, 2018). De la misma manera, las prácticas coloniales de explotación repetidas en África influyeron en la confianza en la medicina y en las políticas de salud actuales (Athias y Macina, 2020; Lowes y Montero, 2020). El efecto persistente de

<sup>18</sup> Guiso, Sapienza y Zingales (2016) ofrecen otro ejemplo de cómo una institución en vías de desaparición, la ciudad-estado libre de la Edad Media en Italia, produjo una persistencia de largo plazo en capital cívico. Los autores especulan con la idea de que esta característica fue transmitida a través de una cultura de confianza en sí mismas promovida en las ciudades-estado libres.

la persecución religiosa y el control totalitario de la Inquisición en España todavía influyen en los comportamientos y creencias. En los municipios españoles donde la persecución era mayor, la confianza (particularmente en el gobierno) es más baja (Drelichman, Vidal-Robert y Voth, 2021).

De forma análoga, las personas expuestas a la revolución cultural china durante sus años de formación (infancia y adolescencia) tienen menos confianza en los demás en la edad adulta (Bai y Wu, 2020). El mecanismo clave que vincula la revolución con la confianza es el beneficio que obtuvieron quienes manifestaron su lealtad política a expensas de los otros. Como es evidente, esta práctica hizo más difícil sostener la confianza interpersonal.

Un ejemplo más convincente y aún más dramático de un fenómeno similar, pero de mayor duración, es el que se remonta al tráfico de esclavos en África. Nunn y Wantchekon (2011) exploran la herencia del tráfico de esclavos en África Subsahariana según diversas medidas de confianza recogidas en la Encuesta Afrobarómetro. El comercio de esclavos trajo consigo no solo la captura de esclavos por parte de los traficantes sino también la compra de esclavos por parte de los locales. Los traficantes ofrecían recompensas a los locales que les vendían esclavos, ya sean extraños, amigos o parientes. El comercio de esclavos, en otras palabras, proporcionó grandes incentivos para conductas dolorosamente no fiables en grandes poblaciones y durante un extenso período. Las personas pertenecientes a grupos étnicos que más padecieron la captura esclavos hace muchas generaciones actualmente muestran niveles más altos de desconfianza hacia los vecinos, los parientes, los miembros del grupo y hacia los integrantes de grupos externos a la comunidad. También manifiestan niveles más bajos de confianza en su gobierno de la comunidad local, lo cual es relevante para el debate sobre la confianza institucional.

### Confianza en las instituciones: asimetrías de poder e información

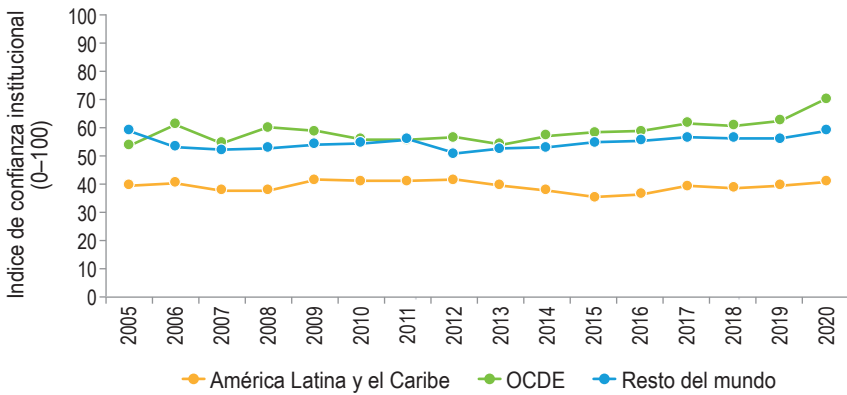
En última instancia, aquellos en quienes se puede confiar o que manifiestan una conducta digna de confianza son los individuos (véanse los capítulos 7 y 8). Por lo tanto, la confianza en las instituciones captura fundamentalmente si las personas que las integran son confiables. Sin embargo, la confianza institucional no es sencillamente una proyección de la confianza interpersonal. Aunque la desconfianza interpersonal debilita las instituciones, el objetivo de estas últimas consiste en orientar y limitar la conducta de las personas dentro de las instituciones, independientemente de si dichas personas son confiables o no. Las instituciones débiles plantean escasas limitaciones al comportamiento arbitrario de quienes las gestionan; las instituciones fuertes les exigen evitar comportamientos arbitrarios

y caprichosos. Por lo tanto, la confianza en las instituciones es la fe en su capacidad para persuadir a las personas dentro de la institución para que no actúen de manera oportunista.

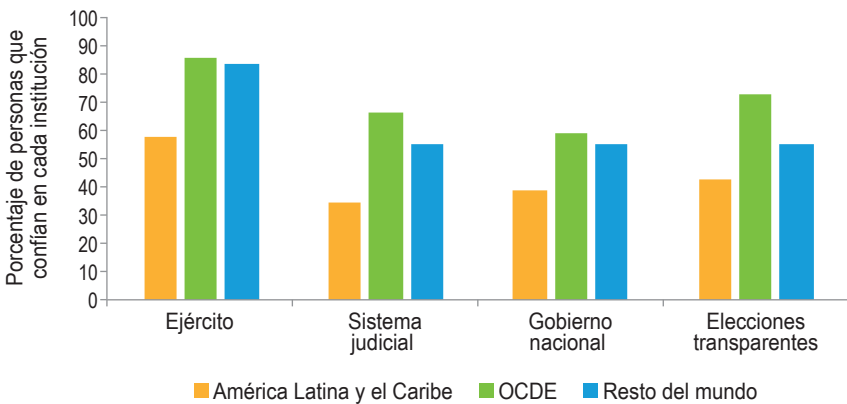
América Latina y el Caribe manifiesta niveles bajos de confianza institucional. El gráfico 2.2 muestra datos de la Encuesta Mundial Gallup a lo largo de 15 años (que abarca la mayor parte del mundo, incluidos

**Gráfico 2.2** ▶ El estado de la confianza en las instituciones en América Latina y el Caribe

**A. Confianza en las instituciones (promedios regionales)**



**B. Confianza en las instituciones (por constructo, 2020)**



*Fuente:* Cálculos de los autores basados en la Encuesta Mundial Gallup. Cada año, la Encuesta Mundial Gallup formula estas preguntas a una muestra representativa de 1.000 personas en cada país: “¿Tiene usted confianza o no en cada uno de los siguientes ítems?: militares/sistema judicial/gobierno nacional/transparencia de las elecciones?”. Las personas responden “Sí” (codificado como un 1) o “No” (codificado como un 0). Gallup luego computa un Índice Institucional Nacional como la respuesta promedio a cada una de las cuatro preguntas y lo multiplica por 100. La encuesta se llevó a cabo en 25 países de América Latina y el Caribe, 30 países de la OCDE y 113 países de otras regiones (resto del mundo). El panel A muestra el promedio regional simple del Índice Institucional Nacional. El panel B presenta el promedio regional simple de cada una de las instituciones.

24 países de América Latina y el Caribe). En 2020, la confianza en el gobierno nacional, el sistema judicial, la transparencia de las elecciones y los militares era más baja en América Latina y el Caribe que en otras regiones del mundo. Un índice que agrega estas preguntas muestra que el nivel de desconfianza de las instituciones ha sido más bajo a lo largo de los últimos 15 años.

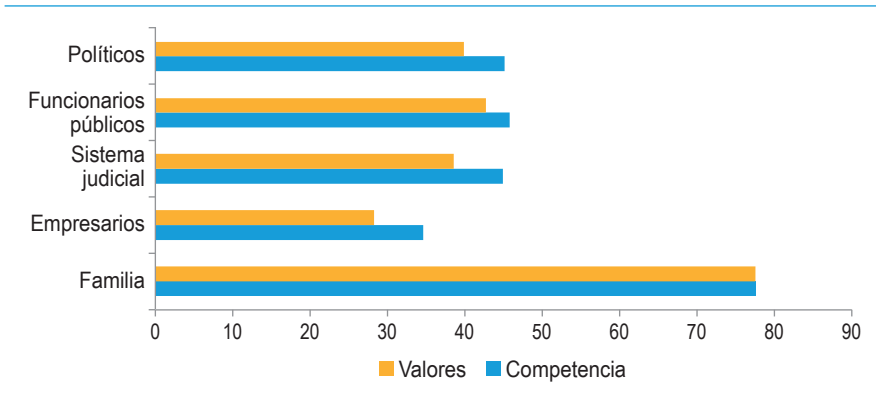
Los ciudadanos pueden desconfiar de las instituciones por dos motivos: porque los actores institucionales no tienen incentivos para actuar y favorecer sus intereses o porque carecen de la capacidad para hacerlo. Hakhverdian y Mayne (2012) realizan una observación similar, aunque sin utilizar el término “incentivos”. Sostienen que las personas primero evalúan las instituciones y a los funcionarios públicos según “la medida en que la promesa democrática de equidad e igualdad política se convierte en realidad gracias a las reglas, procedimientos, normas y estructuras que orientan y limitan el funcionamiento de las instituciones políticas y la conducta de los actores políticos; “(Hakhverdian y Mayne, 2012)”.

En segundo lugar, afirman los autores, la confianza de los ciudadanos en las instituciones depende de un criterio de *efectividad* (“el gobierno para el pueblo”) que captura la capacidad. Aun cuando sean bien intencionadas, puede que las personas no cumplan sus promesas sencillamente porque no pueden. Por lo tanto, los individuos considerarán que las instituciones son confiables si creen que las instituciones y los funcionarios públicos son efectivos en el logro de sus objetivos y si esos objetivos son compartidos por la sociedad.

Bejarano, Busso y Scartascini (2021b) aplican el criterio de Hakhverdian y Mayne (2012) en América Latina y formulan dos conjuntos de preguntas. En primer lugar: “Pensando en los siguientes grupos (políticos, funcionarios públicos, el sistema judicial y los empresarios), ¿con qué frecuencia cree usted que ellos piensan en usted y en los intereses de personas como usted cuando toman decisiones?”. Estas medidas capturan si los diferentes grupos e instituciones encarnan valores de servicio a los ciudadanos. En segundo lugar, “¿cuánto piensa usted que los siguientes grupos (políticos, funcionarios públicos, sistema judicial y empresarios) pueden cumplir lo que han prometido?”. Estas preguntas capturan la valoración de las personas del resultado de las políticas, es decir, la capacidad de estos grupos para proporcionar bienes y servicios. Para anclar las respuestas, se formularon preguntas similares en relación con los miembros de la familia.

El gráfico 2.3 ilustra las respuestas promedio en seis países diferentes: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. El 80% de los encuestados confía en la capacidad de los miembros de su familia para cumplir sus promesas y tener sus intereses en cuenta cuando toman decisiones. La

### Gráfico 2.3 ► La confianza como competencia y la confianza en cuanto valores



*Fuente:* Cálculos de los autores basados en Bejarano, Busso y Scartascini (2021b). En 2020, los autores llevaron a cabo una encuesta en línea con una muestra representativa de personas en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. El tamaño de la muestra es de 7.229 (aproximadamente 1.200 personas por país). El cuestionario formulaba las siguientes preguntas: (1) "Pensando en los siguientes grupos (políticos, funcionarios públicos, el sistema judicial y los empresarios), ¿con qué frecuencia considera usted que piensan en usted y en los intereses de personas como usted cuando toman decisiones?" y (2) "¿cuánto cree usted que los siguientes grupos (políticos, funcionarios públicos, sistema judicial y empresarios) pueden cumplir lo que han prometido?". Las respuestas posibles se registraron en una escala Likert de 4 puntos que fue transformada en una variable indicador. Las barras amarillas muestran el promedio regional de las respuestas dicotomizadas a la pregunta (1). Las barras azules reflejan el promedio regional de las respuestas dicotomizadas a la pregunta (2).

confianza en las instituciones es mucho más baja, sobre todo la confianza de las personas en los valores de la institución.

Varios estudios analizan el impacto de la efectividad del gobierno en la confianza institucional. Por ejemplo, cuando el gobierno implementa con éxito la estrategia de seguridad pública aumenta considerablemente la confianza en las instituciones asociadas con la prevención de la delincuencia y las sanciones. Corbacho, Philipp y Ruíz-Vega (2015) llegan a la conclusión de que, en su muestra amplia de encuestados, la confianza en la policía es 10 puntos porcentuales más baja entre las víctimas de delitos que entre quienes no han sido víctimas. La victimización también está correlacionada negativamente con la confianza en el sistema judicial. En Colombia, ser víctima de un delito o sentir un alto nivel de inseguridad está asociado con una menor confianza en el sistema de justicia penal (medido como la confianza en la policía, la Oficina de la Procuraduría y la Oficina del Fiscal), una confianza más baja en las instituciones políticas (por ejemplo, el gobierno nacional y el Congreso) y una menor satisfacción con la democracia (Blanco y Ruiz, 2013). A partir de un análisis de datos de una encuesta antes y después de un terremoto de magnitud 7,1 acaecido en Ciudad de México, Frost et al. (2021) muestran que la confianza

en el gobierno disminuyó luego del desastre; sin embargo, esta caída no se produjo en aquellas zonas donde el gobierno e instituciones asociadas instalaron centros de distribución de alimentos y agua. Una vez más, la efectividad del gobierno puede aumentar la confianza o al menos impedir que sufra un mayor deterioro.

La confianza institucional también disminuye cuando el gobierno parece menos competente, por ejemplo, porque es incapaz de mantener la estabilidad económica. De la misma manera, cuando el desempleo es elevado, la confianza en el gobierno nacional y en las instituciones financieras es baja (Stevenson y Wolfers, 2011). Giuliano y Spilimbergo (2014) también observan que, cuando las personas viven una crisis económica en sus años de formación, se daña su confianza en las instituciones. Cuando se percibe que los nombramientos políticos para cargos públicos recaen en individuos competentes, la confianza en el gobierno aumenta. En cambio, las percepciones de favoritismo en dicha selección se asocian con niveles más bajos de confianza institucional (Hollibaugh, 2016).

No es de extrañar que las personas tengan menos confianza institucional cuando el gobierno actúa de manera no fiable al no adherir al Estado de derecho o cuando incurre en prácticas corruptas. Los ciudadanos de países más corruptos tienen menos confianza en los funcionarios públicos (Anderson y Tverdova, 2003). Sin embargo, la corrupción tiene menos efecto en la confianza institucional de los defensores de las autoridades políticas establecidas, ya que estos tienen supuestamente menos probabilidades de ser objeto de una conducta oportunista por parte de los funcionarios públicos que los opositores. A partir de la Encuesta Mundial Gallup, Clausen, Kraay y Nyiri (2011) encuentran una correlación negativa entre corrupción y confianza institucional.

En resumen, la dinámica de la confianza institucional es similar a la de la confianza interpersonal: a través de sus experiencias y de las de otros, las personas recopilan información sobre la confiabilidad de las instituciones y ajustan sus expectativas en consecuencia. Lo cierto es que se enfrentan a importantes problemas de inferencia, ya que el hecho de que hayan sido víctimas de un delito o sufrido la pérdida del empleo durante una recesión suele ser el resultado de numerosos factores, que superan y exceden las medidas de las instituciones públicas. Las dificultades de inferencia pueden llevar a los individuos a subestimar o sobreestimar (aunque más habitualmente esto último) la responsabilidad del gobierno. Sin embargo, lo esencial es que, así como las personas pueden percibirse como confiables al actuar de manera transparente a favor de los intereses de los otros, lo mismo puede suceder con los gobiernos e instituciones.

## El futuro de la confianza

A lo largo de los últimos 30 años, la investigación sobre el impacto de la confianza en el desarrollo económico y el bienestar ha aumentado notablemente. Se han dado grandes pasos en el camino para medir la confianza y sus determinantes, incluidos los factores personales e históricos. La evidencia demuestra que la herencia histórica de la desconfianza es persistente. Sin embargo, en un plano más optimista, hay notorias diferencias interpersonales en cuanto a confianza dentro las sociedades que señalan que las personas pueden ajustar sus actitudes de confianza en respuesta a información y experiencias nuevas. En otras palabras, las herencias adversas se pueden superar.

La posibilidad de cambio es fundamental, sobre todo para la gente de América Latina y el Caribe, que muestra niveles más bajos de confianza interpersonal e institucional que otras regiones del mundo, aun cuando se controle por el nivel de desarrollo. Después de la familia, las escuelas son la siguiente fuente más importante de información para las personas a medida que maduran; debido a su relevancia, las escuelas pueden ser un lugar prometedor para comenzar a aumentar la confianza. Sin embargo, una estrategia exitosa basada en la escuela requiere un doble enfoque: por un lado, los estudiantes deben recibir información precisa sobre la fiabilidad de otras personas en sus sociedades; por otro, deben experimentar una conducta confiable y de cooperación en las propias escuelas.<sup>19</sup> En cambio, aumentar la confianza en las instituciones requiere algo más que mejor información: también exige instituciones más efectivas. Si las instituciones producen resultados justos y efectivos para todos los ciudadanos y se elimina la conducta oportunista de los funcionarios, la confianza interpersonal aumentará y también lo hará la confianza institucional.

---

<sup>19</sup> Las actividades en las escuelas y en otros lugares que contribuyen a aumentar los puentes (creación y mantenimiento de redes sociales compuestas de grupos heterogéneos) y el *bonding* (creación y mantenimiento de redes sociales con un grupo homogéneo de personas) contribuyen a construir comunidades en torno a objetivos comunes. En momentos en que la migración está aumentando, se trata de espacios potenciales para aumentar la acción colectiva y, por ende, la confianza interpersonal y, más tarde, institucional. Véase Jaitman y Scartascini (2017) para ejemplos de este tipo de programas.





## La confianza y la economía

*La desconfianza sofoca el crecimiento. Estimula la creación de regulaciones costosas, disuade a las empresas de expandirse y de contratar a las personas más capacitadas, y promueve la adopción de complejos acuerdos contractuales que socavan la competencia, las cadenas globales de valor y el bienestar de los consumidores.*

La confianza está en el centro de la prosperidad económica. Cualquier estrategia de crecimiento, ya sea que se base en el libre mercado o en la sustitución de importaciones, o que se enfoque en la educación o en la reforma tributaria, o sea impulsada por la digitalización o por la explotación de los recursos naturales, se irá a pique en un contexto de desconfianza. La desconfianza —entre gobiernos y empresas, ciudadanos y empresas, trabajadores y empresas, y entre las propias empresas— obstruye cualquier senda para un crecimiento inclusivo, es decir, restringe la capacidad emprendedora, la innovación y la inversión. También limita el movimiento de trabajadores, capitales e ideas hacia las empresas y los sectores con el mayor potencial de crecimiento.

En investigaciones anteriores, por ejemplo, las de Dearmon y Grier (2009), se identifica una relación transnacional entre la confianza y el crecimiento. Este capítulo analiza tres vías específicas a través de las cuales la desconfianza distorsiona la actividad económica. Una de ellas tiene lugar entre gobierno y empresas. Para promover la actividad económica, los gobiernos utilizan un conjunto de políticas: regulatorias y fiscales, macro y micro, de salud e infraestructura. Si las empresas desconfían del gobierno, tienen menos probabilidades de responder a las condiciones favorables que esas políticas puedan crear. De la misma manera, deberían ser menos receptivas a las buenas noticias sobre el desempeño del gobierno que afecta a las firmas (por ejemplo, durante la pandemia). Otra de las vías tiene su origen en la desconfianza interpersonal de los ciudadanos y afecta significativamente a la regulación pública de las empresas. Los trabajos de investigadores como Aghion et al. (2010) muestran que los ciudadanos que desconfían tanto del gobierno como de las empresas demandan una regulación excesiva de parte del primero, que impone cargas a las firmas cuando tratan de innovar, ampliarse y crecer.

La evidencia actualizada refuerza este hallazgo y pone énfasis en su relevancia para América Latina y el Caribe. La tercera vía va de la desconfianza interpersonal a la manera en que las empresas se organizan internamente y hacen negocios unas con otras. En el interior de las firmas, la desconfianza interpersonal las disuade de contratar y delegar responsabilidades en los mejores trabajadores potenciales. Por ejemplo, en los contextos de baja confianza es común restringir la toma de decisiones al círculo familiar en lugar de contratar a trabajadores externos. Entre las empresas, la desconfianza aumenta los costos de las transacciones y favorece a las que están establecidas, que han funcionado durante mucho tiempo y han creado barreras para la entrada de nuevas firmas más eficientes. La evidencia de nuevas encuestas de las empresas en América Latina y el Caribe revela un fuerte vínculo entre la confianza, la delegación dentro de la empresa, la inversión y la innovación.

Estas tres vías ilustran las maneras más amplias en que la desconfianza altera el crecimiento. Los empresarios tienen problemas para comenzar nuevas firmas cuando los proveedores, los clientes y el gobierno no confían en ellas para que paguen los insumos, produzcan productos de calidad o actúen en aras del interés público. Las empresas son reacias a innovar e invertir cuando no confían en el gobierno para mantener la estabilidad regulatoria, legal y macroeconómica, y cuando se les hace cuesta arriba encontrar proveedores y trabajadores nuevos y fiables. La desconfianza limita el libre movimiento de los trabajadores, el capital y las ideas hacia empresas más productivas. También reduce los incentivos de las empresas para desplegar métodos de producción más avanzados, expandirse hacia mercados nuevos, invertir en nuevos productos y procesos y capacitar a los trabajadores. Al contrario, las firmas realizan grandes inversiones improductivas para protegerse del comportamiento poco fiable de los demás. Solo un ejemplo de estas inversiones improductivas es el 1,4% del PIB que las empresas de América Latina y el Caribe destinan a seguridad para protegerse de la delincuencia.<sup>1</sup>

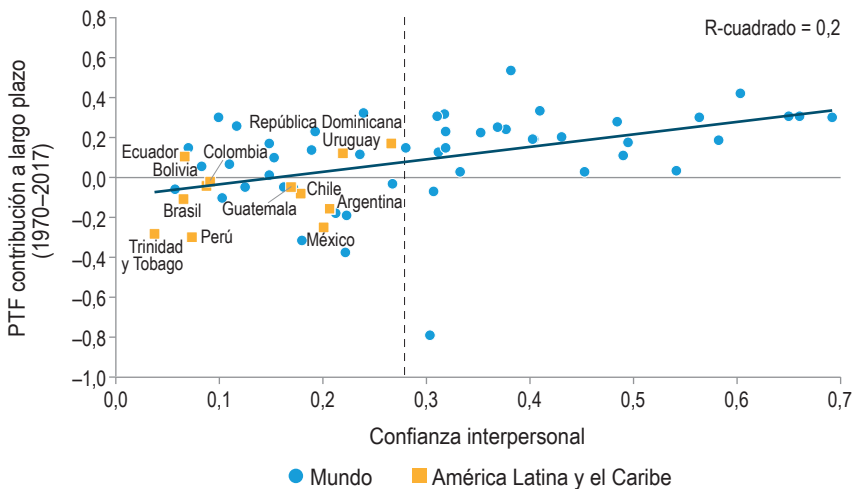
En resumen, la confianza es esencial para el crecimiento económico, particularmente el crecimiento de la productividad, que a su vez es la clave del crecimiento y la prosperidad económica a largo plazo. Existen otras estrategias de crecimiento, como utilizar más trabajadores, capital y tierras para enriquecerse. Sin embargo, en medio de la productividad estancada, estas estrategias aumentan el crecimiento a tasas cada vez más bajas. Desafortunadamente, la desconfianza no solo suprime la productividad,

---

<sup>1</sup> Jaitman et al. (2017) recogen esto como una estimación del límite superior de los costos de prevención de la delincuencia en que incurrir las empresas y los hogares; el límite inferior es del 0,8%.

como se señala en el capítulo 1, sino que también reduce la contribución del incremento de la productividad al crecimiento económico general. Es decir, el crecimiento de los países de baja confianza depende más del aumento del uso de capital, trabajo y tierras, y menos de la mejora de la productividad. El gráfico 3.1 refleja este fenómeno: la productividad total de los factores (PTF) contribuye menos al crecimiento económico en los países de baja confianza que en los países de alta confianza.<sup>2</sup> Los países

**Gráfico 3.1** ▶ **Confianza interpersonal y contribuciones de la productividad total de los factores al crecimiento**



*Fuente:* Cálculos del equipo del BID basados en datos de la Encuesta Integrada de Valores, que compila las siete olas de la Encuesta Mundial de Valores (1981-2020) y las cinco olas del Estudio Europeo de Valores (1981-2020), y las Tablas de Penn World (1950-2017).

*Notas:* El gráfico ilustra las comparaciones entre países de la productividad total de los factores (PTF) agregada, la contribución de la productividad al crecimiento y el crecimiento a largo plazo basado en medidas a nivel de país de la confianza interpersonal (generalizada). Los datos relacionados con la productividad y el crecimiento provienen de las Tablas de Penn World y están calculados con los promedios a nivel de país. Los datos de la confianza interpersonal provienen de la Encuesta Integrada de Valores y se calculan como un promedio simple de todas las olas disponibles de la encuesta para cada país. Por lo tanto, la confianza interpersonal se mide como el porcentaje de ciudadanos que responden que, en general, se puede confiar en las personas.

<sup>2</sup> El ejercicio de contabilidad del crecimiento descompone las contribuciones de los factores y la productividad al crecimiento empezando desde la función de producción básica  $Y_t = A_t K_t^\alpha H_t^{1-\alpha}$ , donde  $t$  es un subíndice,  $Y$  es el producto,  $A$  es la productividad total de los factores (PTF),  $K$  es el capital físico,  $H$  es el número de trabajadores en la economía multiplicado por su capital humano promedio, y  $\alpha$  es la elasticidad de producto del capital. Al aplicar las diferencias de logaritmo, el crecimiento del producto se puede descomponer como  $\Delta \ln Y_t = \Delta \ln A_t + \alpha \Delta \ln K_t + (1-\alpha) \Delta \ln H_t$  y  $\Delta \ln A_t$  es la contribución de la PTF al crecimiento. En términos relativos, esta contribución corresponde a la ratio  $\Delta \ln A_t / \Delta \ln Y_t$ . Véase Inklaar y Timmer (2013) para más detalles.

de la región, con baja confianza y bajo crecimiento de la productividad, se sitúan en el lado izquierdo de la pendiente ascendente. En cambio, los países de Asia del Este, como China y Vietnam, se ubican en el extremo derecho. Han crecido rápidamente a lo largo de décadas, en parte gracias a los altos niveles de confianza interpersonal.

Dada la relación entre confianza y productividad, y dado el desempeño rezagado de América Latina y el Caribe en ambas dimensiones, el resto de este capítulo investiga con más detalle tres preguntas: ¿En qué medida la desconfianza en el gobierno influye en la receptividad de las empresas ante las políticas públicas? ¿Es probable que la desconfianza ciudadana contribuya a una regulación excesiva? Y ¿tiene la desconfianza un efecto material distorsionador en la organización de las empresas y en las transacciones entre empresas?

### La desconfianza en el gobierno: un problema para las políticas

Los gobiernos que no gozan de confianza reducen los incentivos de las empresas para emplear, invertir e innovar, y llevan a las mismas a elegir sectores y procesos de producción que son menos vulnerables ante el comportamiento oportunista, incluso aunque ofrezcan menos recompensas económicas (véase Knack y Keefer, 1997; Algan y Cahuc, 2013). Esta sección presenta nueva evidencia de que, además, los gobiernos que no gozan de confianza tienen más dificultades para utilizar las políticas públicas para estimular el crecimiento. A menudo los gobiernos intentan acelerar el crecimiento económico con regulaciones, disposiciones tributarias o subsidios que son amigables para las empresas. También intentan estimular la inversión difundiendo buenas noticias acerca de la efectividad de las políticas. Por ejemplo, en 1935, el presidente Franklin Delano Roosevelt programó sus “charlas junto al hogar (o brasero)” con los estadounidenses con el fin de anunciar las nuevas políticas para lidiar con la Gran Depresión. Aquellas charlas impulsaron la actividad económica, sobre todo entre quienes vivían en zonas con un mayor acceso a las señales de radio (Pedemonte, 2020).

Sin embargo, el éxito de los anuncios de esas políticas dista mucho de estar garantizado, sobre todo si las empresas no confían en el gobierno. Las firmas escépticas cuestionan la durabilidad de las políticas anunciadas por gobiernos no fiables. Por lo tanto, se sienten menos inclinadas a responder a los anuncios positivos. Esta sección presenta nueva evidencia que indica que cuando hay gran desconfianza en el gobierno las empresas están menos dispuestas a responder incluso a las buenas noticias sobre el desempeño del gobierno.

Durante el último trimestre de 2020, con la pandemia en pleno apogeo, 3.000 empresas de 17 países de América Latina y el Caribe

respondieron a una encuesta sobre su situación económica, sus niveles de confianza en el gobierno y en otras empresas, y las expectativas del desempeño económico futuro del país. Todas eran participantes de Connect Americas, una plataforma de negocios en línea que vincula a las firmas de América Latina y el Caribe con clientes potenciales de todo el mundo. La encuesta estaba dirigida a propietarios o altos directivos y recogía información sobre un conjunto de características de la empresa y opiniones acerca de las perspectivas económicas futuras. También proporcionaba a algunos encuestados buenas noticias a propósito del manejo del gobierno de la pandemia de COVID-19. Concretamente, les señalaba que su país tenía un puntaje alto en relación con otros países de ingresos medios y altos en su gestión de las pruebas y el rastreo de contactos de la COVID-19.<sup>3</sup>

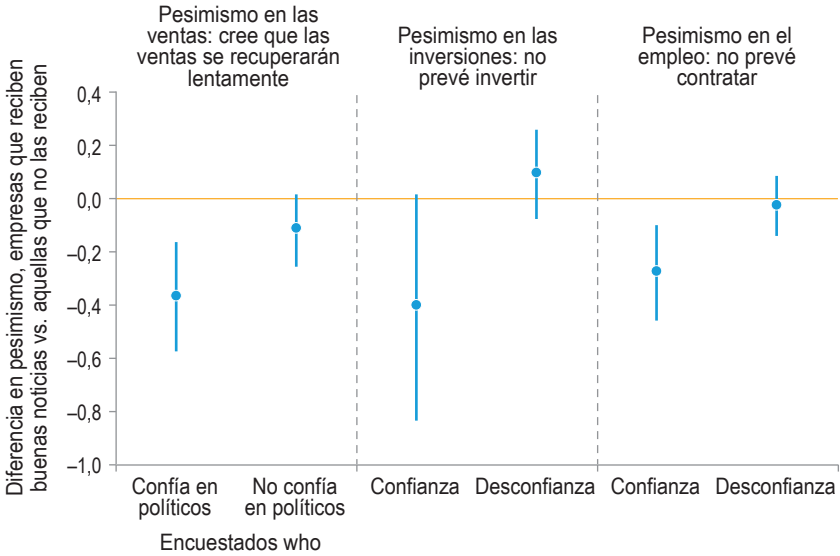
Al final de la encuesta, todas las empresas, y no solo aquellas que habían recibido información sobre el éxito de la política de gobierno en testear y rastrear a los contactos positivos, respondieron preguntas acerca de sus ventas futuras, sus inversiones planeadas y contrataciones probables de personal, para medir su pesimismo.<sup>4</sup> Las empresas con alta confianza receptoras de buenas noticias sobre el desempeño del gobierno en la pandemia, ¿se mostraron menos pesimistas que las empresas con baja confianza? El gráfico 3.2 demuestra que, entre los *managers* con confianza en el gobierno, la información redujo significativamente o casi significativamente el pesimismo en los tres aspectos. En cambio, entre los carentes de confianza la información tuvo escaso efecto sobre las expectativas en cualquiera de los tres aspectos.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Las expectativas de las empresas que recibieron información deberían ser diferentes de las de aquellas que no recibieron información solo en la medida en que la información fue una sorpresa para ellas. Las “malas” noticias —información de que las pruebas y el rastreo de contactos realizado por el gobierno eran inferiores a la mayoría de los países de ingresos medios y altos— no fue una sorpresa para las empresas que la recibieron.

<sup>4</sup> Concretamente, a las empresas se les pregunta aproximadamente cuánto tardarán en recuperarse sus ventas y sus niveles de fuerza laboral hasta alcanzar valores anteriores a la pandemia (pesimismo en las ventas y el empleo) y hasta que realicen inversiones en maquinaria o infraestructura (pesimismo en la inversión). Las opciones de respuesta eran uno, dos, tres o cuatro trimestres, o más de un año.

<sup>5</sup> Estos resultados son parecidos a los hallazgos sobre el impacto de las noticias de shocks económicos en las expectativas de inflación. Cuando los hogares y las empresas confían en los bancos centrales para llevar a cabo la política monetaria con el objetivo de precios estables, los shocks de precios nacionales y mundiales a corto plazo tienen un efecto menor en sus expectativas de inflación a largo plazo. Por lo tanto, Kose et al. (2019) llegan a la conclusión de que las expectativas de inflación de los países en desarrollo, donde la confianza en las instituciones suele ser más baja, son menos robustas ante los shocks a corto plazo.

**Gráfico 3.2** ▶ Efecto de las buenas noticias sobre la gestión de la pandemia por parte del gobierno en el pesimismo de las empresas



*Fuente:* Cálculos del equipo del BID basados en datos de la encuesta de Connect Americas 2021.  
*Notas:* El gráfico recoge los efectos de proporcionar información positiva sobre las pruebas y el rastreo de contactos del gobierno durante la pandemia sobre la base del nivel de desconfianza en los políticos. La confianza en los políticos se mide mediante un indicador que adopta el valor de 1 si el encuestado declara “mucho” o “algo” a la pregunta de si confía en que, en general, los políticos tienden a cumplir sus promesas. Los efectos de tratamiento corresponden a las regresiones de la variable dependiente de interés en un indicador de estado de tratamiento y efectos fijos por país. Los intervalos de confianza se calculan utilizando errores estándar agrupados a nivel de país.

Los resultados destacan tres lecciones para los responsables de las políticas. En primer lugar, como es evidente, las decisiones de la empresa son sensibles a las medidas de los gobiernos como respuesta a la crisis. En segundo lugar, la confianza en el gobierno es clave para la efectividad de las políticas, una lección que se vuelve a examinar en el capítulo 5. Las empresas que creen que el gobierno está respondiendo bien a la crisis (la pandemia) tienen más probabilidades de invertir y retener a los empleados durante la crisis. Las empresas que no confían en el gobierno ignorarán las buenas políticas y esperarán hasta que la crisis remita antes de invertir. Por lo tanto, la confianza puede acelerar la recuperación de la crisis.

En tercer lugar, es más probable que las políticas de comunicación impulsen la efectividad de las políticas cuando la confianza en el gobierno es alta. La información proporcionada a las empresas provenía de una fuente internacional reputada (*COVID-19 Government Response Tracker* de la Universidad de Oxford) y utilizaba una referencia de desempeño que las

firmas podían entender fácilmente.<sup>6</sup> Desde luego, la propia información puede aumentar la confianza, lo cual depende de cómo se comunique y quién lo haga (véase el capítulo 9).<sup>7</sup> Aun así, aunque un gobierno no sea capaz de aumentar la confianza a corto plazo, puede estructurar políticas de comunicación que tengan en cuenta la (falta de) confianza. En el caso del experimento con las empresas de Connect Americas, si la confianza en los políticos no es demasiado baja, las buenas noticias sobre la respuesta del gobierno ante la pandemia interactúan con la confianza y tienen un impacto positivo en la inversión y en las intenciones de contratación. Por lo tanto, si bien la implementación efectiva es una necesidad clave para una buena formulación de políticas, la comunicación efectiva también es importante. Sin embargo, no caben dudas de que la desconfianza generalizada es un obstáculo para una comunicación efectiva.

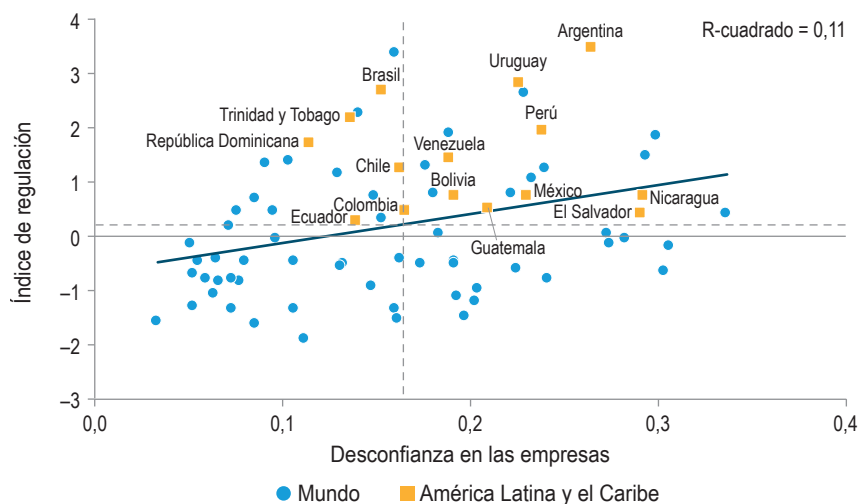
### La regulación: un mal sustituto de la confianza

La regulación es una segunda vía clave a través de la cual la desconfianza distorsiona la actividad económica. El capítulo 4 presenta amplia evidencia de que la desconfianza ciudadana en el gobierno tergiversa la política fiscal y otras políticas públicas. Esta sección reúne evidencia consistente con los argumentos de Aghion et al. (2010) según los cuales, cuando los ciudadanos desconfían de las empresas y el gobierno, son más propensos a reclamar una regulación excesiva, que suprime el crecimiento.

En cualquier país, las empresas pueden causar demasiada contaminación, no cumplir sus obligaciones contractuales con los trabajadores o los proveedores, o engañar a los clientes sobre la calidad de sus productos. Si la confianza en las firmas es alta, los ciudadanos confían más en que las empresas no caerán en esas conductas; creen que trabajarán de manera cívica, respetando los derechos de los demás en la sociedad. Sin embargo, cuando la confianza es baja, puede que los ciudadanos exijan más regulación. De hecho, el gráfico 3.3 muestra que la desconfianza de las empresas está asociada con requisitos más estrictos para iniciar y ampliar los negocios. La confianza representa cerca del 11% de la variación de la regulación entre países. En ningún lugar la asociación es más fuerte que en América Latina y el Caribe, donde se observa que son altas tanto la falta de confianza en las empresas como el endurecimiento de las regulaciones.

<sup>6</sup> Véase el enlace <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/covid-19-government-response-tracker>.

<sup>7</sup> Coibion, Gorodnichenko y Weber (2019) observan que diferentes formas de comunicación tienen efectos importantes en las expectativas individuales de inflación.

**Gráfico 3.3** ▶ Severidad de la regulación y desconfianza de las empresas

*Fuente:* Cálculos del equipo del BID basados en datos de las Encuestas Mundiales de Empresas (2006–2020) y la Encuesta Integrada de Valores, que compila las siete olas de la Encuesta Mundial de Valores (1981–2020) y las cinco olas del Estudio Europeo de Valores (1981–2020).

*Notas:* El gráfico muestra un índice a nivel de país de las regulaciones de los gobiernos como una función de los niveles de desconfianza promedio en las empresas. El índice se calcula utilizando las ponderaciones correspondientes al primer componente principal de un conjunto de variables relacionadas con las percepciones que tienen las empresas de las regulaciones, obtenidas de las Encuestas de Empresas del Banco Mundial. El índice considera el porcentaje de propietarios de empresas que declaran que las limitaciones más importantes para el crecimiento están relacionadas con la obtención de licencias de apertura y construcción, tratar con los tribunales y las aduanas, y el número de días necesarios para obtener una licencia de apertura y un permiso de construcción. La desconfianza de las empresas se calcula como el porcentaje de hogares de cada país que declaran confiar en las empresas absolutamente o algo en cada ola de la encuesta, lo cual luego es promediado entre todas las olas de encuestas disponibles en la base de datos de la Encuesta Integrada de Valores para cada país.

Puede que esta asociación no parezca sorprendente, pero —de hecho— señala un dilema importante. Si los ciudadanos creen que las empresas no actuarán cívicamente, también es probable que crean que los funcionarios públicos tampoco actuarán para apoyar sus intereses. Por ejemplo, es más probable que crean que los funcionarios aceptarán sobornos a cambio de decisiones que ayuden a las empresas que no actúan cívicamente, reduciendo así el bienestar de los ciudadanos. Esto conduce a la cruda pregunta planteada por Aghion et al. (2010: 1018): ¿Por qué las personas en países con malos gobiernos quieren más intervención del gobierno?

Aghion et al. (2010) proponen una respuesta a esta pregunta. Cuando los gobiernos imponen regulaciones, a sus reguladores se les asigna la tarea de bloquear a las empresas incívicas. Sin embargo, cuanto mayor sea la desconfianza, más probable será que los propios reguladores no sean fiables; que no implementen la regulación escrita y que, en su lugar, soliciten



sobornos de todos los entrantes independientemente de si se comportan cívicamente o no. Todas las empresas de alta productividad, ya sean cívicas o no, pueden permitirse pagar los sobornos y entrar. Todas las empresas de baja productividad, ya sean cívicas o no, no pueden permitirse pagar los sobornos y quedan excluidas. Los ciudadanos siguen prefiriendo incluso esta implementación corrupta de la regulación en lugar de ninguna regulación. La regulación corrupta deja afuera a las empresas de baja productividad incívicas que no pueden permitirse pagar los sobornos; en ausencia de esa regulación, dichas firmas entrarían en el mercado. Los empresarios incívicos de alta productividad entran cuando los reguladores son corruptos, pero también habrían entrado si no hubiera ninguna regulación.

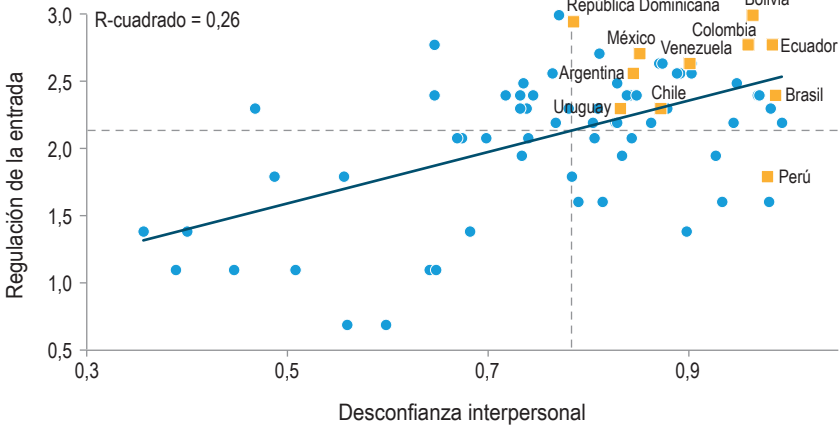
Este sutil argumento implica una asociación entre la desconfianza interpersonal, por un lado, y las regulaciones más estrictas y una mayor corrupción, por otro (véase el gráfico 3.4). El panel A del gráfico 3.4 muestra que, cuando la desconfianza interpersonal es alta (por oposición a la desconfianza en las empresas plasmada en el gráfico 3.3), las regulaciones de entrada son más onerosas. Por su parte, el panel B del gráfico 3.4 presenta una nueva relación: el componente de regulación de entrada asociado con la desconfianza está estrechamente correlacionado con la corrupción. Es decir, la desconfianza, la regulación y la corrupción avanzan juntas y suprimen directamente el crecimiento.

Sin embargo, la desconfianza interpersonal puede aumentar la regulación por otros motivos, no relacionados con la demanda de regulación de los ciudadanos. De hecho, la desconfianza puede ir en la dirección opuesta —la desconfianza de los funcionarios públicos hacia los ciudadanos— y tener el mismo efecto. Los funcionarios públicos gozan de una discrecionalidad importante sobre las regulaciones que promulgan y cuyo cumplimiento vigilan. Evidencia nueva de los funcionarios públicos indica que sus propios niveles de desconfianza influyen en sus decisiones relacionadas con la regulación. Los resultados de una encuesta aplicada a 2.200 funcionarios públicos en América Latina y el Caribe revelan una estrecha correlación entre su desconfianza de los ciudadanos y su apoyo a una aplicación más estricta de las restricciones de movilidad y de las medidas para promover el distanciamiento social durante la pandemia de COVID-19 (véase el capítulo 8).

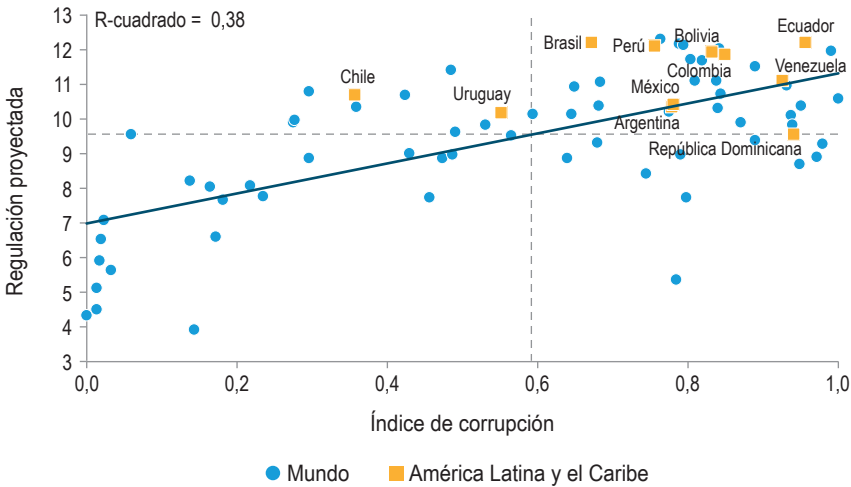
La desconfianza interpersonal también puede minar la capacidad colectiva de los ciudadanos para ejercer presión social sobre las empresas. Es menos probable que las empresas impongan costos a la sociedad cuando los ciudadanos son capaces de organizarse en nombre de sus comunidades. Pargal y Wheeler (1996) observan que la variación a nivel de las plantas industriales en la contaminación en Indonesia se puede explicar por diferencias en la capacidad y disposición de las comunidades locales

### Gráfico 3.4 ▶ Regulación de entrada, desconfianza y corrupción

#### A. Desconfianza y regulación de entrada



#### B. Correlación de la corrupción con niveles de regulación según proyecciones de los niveles de desconfianza



Fuente: Cálculos del equipo del BID basados en datos de Aghion et al. (2010) y la Encuesta Integrada de Valores, que compila las siete olas de la Encuesta Mundial de Valores (1981-2020) y las cinco olas del Estudio Europeo de Valores (1981-2020).

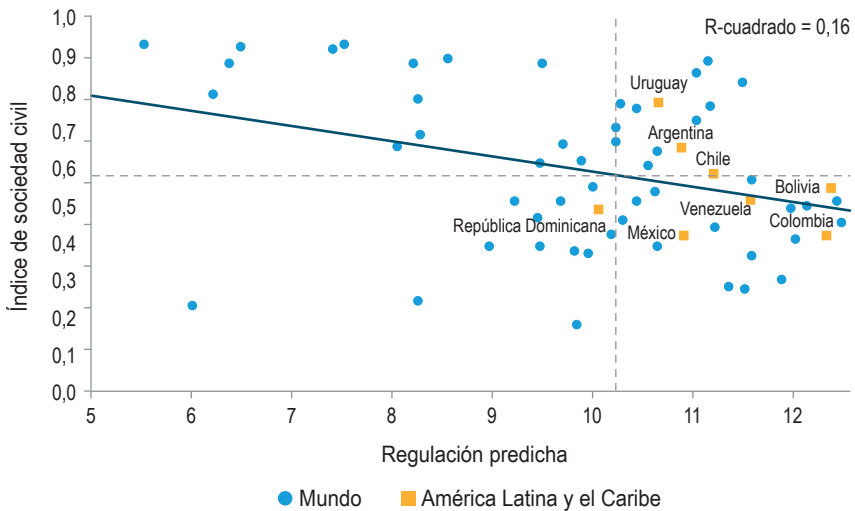
Notas: La regulación de entrada se mide como el número de procedimientos necesarios para abrir una empresa (en los registros). La desconfianza se mide como el porcentaje de los encuestados que respondieron que uno nunca puede tener demasiado cuidado cuando trata con los otros, luego promediado entre todas las olas de la encuesta disponibles en la base de datos de la Encuesta Integrada de Valores para cada país. El porcentaje de la regulación de entrada explicado por la desconfianza se calcula sobre la base de una regresión de la regulación de entrada y la desconfianza a nivel de país.

para ejercer una presión informal sobre las empresas. Las comunidades más pobres y menos escolarizadas se muestran más reacias a movilizarse contra las plantas industriales altamente contaminantes, puesto que

adjudican un valor relativamente mayor a las oportunidades de empleo en ellas. Powers et al. (2011) identifican un fenómeno similar en India. Gracias a las campañas de información que exponen las consecuencias ambientales de las plantas de producción de pulpa y papel más grandes del país, estas mejoraron su desempeño; las plantas sucias fueron las que más mejoraron y lo hicieron más en las comunidades más ricas.

Sin la disciplina impuesta por la presión social, es menos probable que las empresas se comporten cívicamente, lo cual refuerza la desconfianza de los ciudadanos en ellas e intensifica su demanda de regulación. El Índice de Sociedad Civil de la base de datos de Variedades de Democracia (V-Dem), que se describe con detalle en los capítulos 7 y 8, muestra evidencia que apunta a ese argumento. El Índice de Sociedad Civil mide la robustez de la sociedad civil en los países y, por lo tanto, la capacidad de los ciudadanos de ejercer presión social sobre las empresas para que actúen cívicamente. El gráfico 3.5 presenta la correlación entre este índice

**Gráfico 3.5** ► Solidez de la sociedad civil y niveles de regulación según lo previsto por la desconfianza



*Fuente:* Cálculos del equipo del BID basados en datos de la base de datos de Varieties of Democracy (V-Dem) (1920–2019) y la Encuesta Integrada de Valores, que compila las siete olas de la Encuesta Mundial de Valores (1981–2020) y las cinco olas del Estudio Europeo de Valores (1981–2020).

*Notas:* El Índice de Sociedad Civil mide la robustez de la sociedad civil en un país todos los años. El gráfico utiliza promedios a nivel de país en todos los puntos de datos durante el último siglo (a partir de 1920), para cada país. La regulación proyectada se estima a partir de una regresión de la regulación de entrada en la desconfianza en las empresas y es la regulación prevista según los niveles de desconfianza. La desconfianza en las empresas se calcula como el porcentaje de hogares en cada país que declara confiar absolutamente o algo en las empresas en cada ola de la encuesta y luego es promediado entre todas las olas de la encuesta disponibles en la base de datos de las Encuestas Integradas de Valores para cada país.

y el grado de regulación de entrada que se puede explicar por la desconfianza de los ciudadanos en las firmas. La correlación es significativamente negativa: cuanto más robusta es la sociedad civil menor es el nivel de regulación de entrada asociado con la desconfianza en las empresas.

Otra explicación posible del vínculo entre desconfianza y regulación es que las empresas sencillamente tienen más que ganar del comportamiento antisocial en algunos países que en otros. Concretamente, cuando los mercados son competitivos, trabajadores, clientes y proveedores tienen más opciones para abandonar las empresas que los tratan mal. Los clientes pueden encontrar fácilmente otros vendedores y los trabajadores, otros empleadores. Huck, Lünser y Tyran (2012) demuestran esta relación de manera experimental. Encuentran que la habilidad de crear reputación resuelve parcialmente el problema de confianza, pero que la competencia lo resuelve por completo. La competencia también empodera a los consumidores para que boicoteen a las firmas que imponen altas externalidades a la sociedad. No obstante, cuando los mercados son menos competitivos, las empresas pueden ignorar impunemente sus obligaciones hacia los clientes, proveedores y trabajadores.<sup>8</sup> Por lo tanto, los bajos niveles de competencia pueden aumentar la desconfianza en las empresas y, por ende, la demanda de regulación.<sup>9</sup>

Los resultados de la encuesta de Connect Americas ilustran esta lógica. En efecto, los 3.000 *managers* participantes debieron responder si sus empresas se enfrentaban a una competencia importante. Aquellos que declararon mayor competencia tenían una confianza interpersonal significativamente más alta que quienes indicaron lo contrario.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Francois, Fujiwara y van Ypersele (2009) examinan un argumento asociado al pensamiento de Montesquieu y del sociólogo Georg Simmel: la competencia incrementa la confianza interpersonal. La desregulación financiera en Estados Unidos aumentó efectivamente la competencia y facilitó la entrada de nuevas empresas, lo cual elevó la confianza interpersonal. Los mercados competitivos incrementan los costos de los comportamientos oportunistas, y ello hace menos probable que los individuos se aprovechen de sus colegas en el trabajo. A la larga, en la medida que el oportunismo cae, aumenta la confianza en los demás.

<sup>9</sup> Sin embargo, la relación entre competencia, confianza y regulación se complica por problemas que se describen en la próxima sección, a saber, en un contexto de baja confianza, con instituciones débiles, las empresas dependen de los contratos autoejecutables que solo son sostenibles si las partes del contrato esperan obtener rentas futuras al continuar su relación, rentas que disminuirían en presencia de una fuerte competencia.

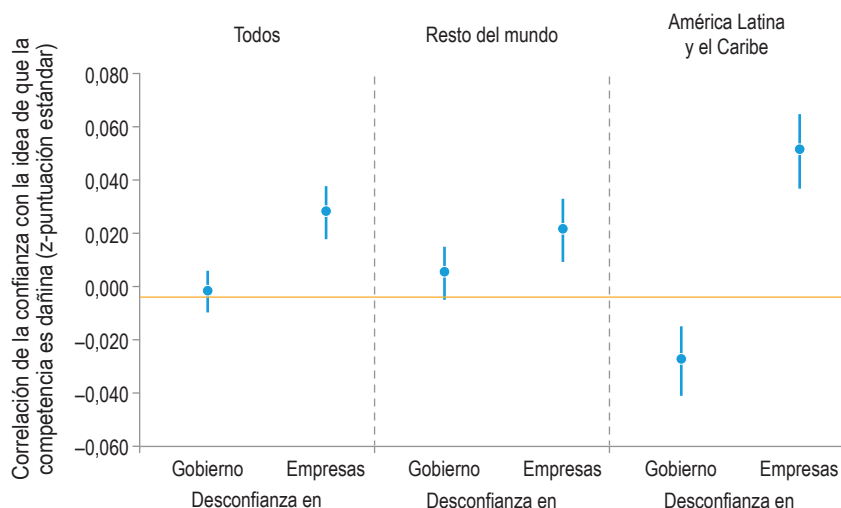
<sup>10</sup> Concretamente, los *managers* que señalaron que sus clientes recibían ofertas atractivas de sus competidores también expresaron niveles más altos de confianza interpersonal.

Las tres explicaciones de la asociación entre desconfianza de las empresas y regulación estricta —desconfianza interpersonal, ausencia de presión social o competencia débil— apuntan a soluciones que exceden una regulación estricta para equilibrar de forma más adecuada las preocupaciones concurrentes de, por un lado, ciudadanos que desean crecimiento y prosperidad económica y, por otro, empresas con una mayor conciencia social. Una de ellas sería una mayor presión social sobre las empresas que imponen externalidades. En esta estrategia podrían condensarse la entrega de más información a los ciudadanos sobre la conducta de las empresas (capítulo 9) y la reducción de las barreras legales e institucionales para la acción colectiva en respuesta a dicha información (reformas como las que se tratan en el capítulo 8). Las reformas para impulsar la competencia también podrían tener como resultado mayores sanciones de mercado para las empresas que incurran en prácticas antisociales, aunque, como se plantea en la próxima sección, una mayor competencia también puede aumentar los costos de contratación entre las empresas.

La opción de políticas ideal —aumentar el capital social, incluida la confianza interpersonal— también es la más difícil. Esta alternativa podría implementarse mediante campañas de información como las asociadas con la salud pública (véase el capítulo 9). Si tienen éxito, estas intervenciones incrementarían directamente los incentivos de las empresas para actuar cívicamente, reducirían los obstáculos a la presión social sobre las firmas que no lo hicieren y, en general, permitirían a los países reemplazar regulación por confianza (Carlin, Dorobantu y Viswanathan, 2009).

Tanto la presión social como la competencia son difíciles en ausencia de confianza. La desconfianza de los ciudadanos debilita la acción colectiva (véase el capítulo 8, que versa sobre la ciudadanía), mientras que la desconfianza en el gobierno y, sobre todo, en las empresas reduce el apoyo a la competencia. El gráfico 3.6 ilustra la relación entre la desconfianza en el gobierno o en las empresas y la idea de que “la competencia es dañina”. En todos los países, las personas que desconfían de las empresas también tienen significativamente más probabilidades de decir que la competencia es perjudicial. Esta correlación es significativamente mayor entre los encuestados de América Latina y el Caribe. El hecho de que una mayor desconfianza en las empresas debilite el apoyo a favor de la competencia contribuye a explicar por qué la desconfianza en las empresas está estrechamente asociada con regulaciones de entrada más estrictas y un rol más activo del gobierno. La desconfianza en el gobierno tiene escasa influencia en las opiniones sobre la competencia en países ajenos a América Latina y el Caribe. Sin embargo, en la región, la desconfianza de las personas en el gobierno y la idea de que la competencia es dañina van de la mano.

### Gráfico 3.6 ► Desconfianza en el gobierno y las empresas y la idea de que la competencia es dañina



*Fuente:* Cálculos del equipo del BID basados en datos de la Encuesta Mundial de Valores (1981-2020).

*Notas:* El gráfico recoge los coeficientes de una regresión que utiliza como variable dependiente si el encuestado se mostró de acuerdo con la declaración de que la competencia es dañina y como variables independientes los indicadores de la desconfianza de un encuestado en los gobiernos y las empresas, y un vector de características demográficas y efectos fijos de país. Los errores estándar están agrupados a nivel individual y aparecen entre paréntesis. El panel A utiliza datos de todos los países disponibles, mientras que la segunda y tercera columnas estiman la misma regresión por regiones.

Puede que para escapar de este círculo vicioso de baja confianza y alta regulación se requiera un esfuerzo coordinado que impulse la confianza tanto entre los ciudadanos como en los gobiernos. Los shocks extremos como la pandemia de COVID-19 pueden ofrecer a gobiernos, empresas y ciudadanos la oportunidad para demostrarse mutuamente que se puede confiar en ellos. Sin embargo, estos shocks pueden funcionar en ambos sentidos; cuando no son gestionados de manera adecuada, los shocks extremos pueden tener el efecto opuesto y reducir la confianza.

### La confianza a nivel micro

Los cambios en los marcos institucionales y regulatorios de una sociedad no son las únicas vías para el crecimiento. A nivel micro, los líderes importan y también importan las ideas de los *managers*. En esta sección se aborda cómo la confianza interpersonal da forma a dos conjuntos centrales de relaciones en cualquier sistema económico, a saber, las relaciones dentro de una empresa y entre las empresas.

La desconfianza distorsiona muchas decisiones empresariales. Los dueños de las firmas prefieren trabajar con empleados en quienes confíen, aunque no sean los más idóneos para el empleo. Puede que también decidan trabajar con personas de su círculo familiar o con empleados cuyas familias han estado años con la empresa, en lugar de buscar a personal mejor calificado. La confianza interpersonal también distorsiona las interacciones de la firma con clientes y proveedores. Esto ralentiza su expansión en mercados nuevos y reduce la disposición de las empresas a relacionarse con nuevos proveedores que prometen insumos de mejor calidad y más baratos. Ambas relaciones, en y entre las empresas, disminuyen las inversiones, desvían la asignación de trabajo y capital, alejándolas de sus usos más valorados y, eventualmente, suprimen el producto económico.

### Para delegar, hay que confiar

Un desafío clave al que se enfrentan los dueños y *managers* de las empresas consiste en decidir cuánto deberían delegar en los empleados. Existe una asociación económicamente estrecha entre confianza y delegación: las empresas que más delegan también tienden a una mayor inversión e innovación. La confianza también influye en cómo las empresas tratan a los empleados en caso de shocks económicos.

Los *managers* y los dueños de las empresas están presionados por el tiempo. Dado que no pueden gestionar directamente múltiples plantas o líneas de negocios, su reticencia a delegar limita directamente el crecimiento de la firma. También son más expertos en algunos aspectos de los negocios de sus empresas que en otros. Si no delegan, no pueden centrarse en las tareas que mejor conocen ni aprovechar los conocimientos superiores que puedan tener los empleados sobre la innovación para mejorar la productividad de la empresa.

Sin embargo, la delegación plantea riesgos. Los dueños y los *managers* deben depender de empleados que representen sus conocimientos y experiencia de forma adecuada, que realicen un esfuerzo (no verificable) aplicándose a la tarea delegada y que se abstengan de buscar un beneficio personal mediante acuerdos desleales con los proveedores o vendiendo conocimientos a la competencia.

Se esperaría que el dueño de una empresa, al ver que hay condiciones de negocio favorables, se apresurará a aprovecharlas invirtiendo en maquinaria y ampliando la fuerza laboral. La inversión expande el tamaño de la empresa y reduce sus costos de producción, le brinda la oportunidad de tener acceso a nuevos mercados y le permite potencialmente comenzar nuevas líneas de producción. Ninguno de estos beneficios se puede

alcanzar fácilmente sin delegar la capacitación y supervisión de nuevos empleados, cambios en los procesos de producción, mantenimiento de los equipos nuevos y reuniones con potenciales clientes en nuevos mercados. Sin embargo, la delegación expone a los *managers* al riesgo de que los empleados se comporten de manera oportunista. Puede que supervisen mal, que cambien los procesos de producción para satisfacer los intereses del proveedor, que descuiden los equipos o maltraten a los clientes. *Ceteris paribus*, los *managers* desconfiados perciben riesgos más altos en la delegación y es probable que sean reacios a delegar.

En países donde la desconfianza es alta, también lo son los riesgos de delegación. Por lo tanto, es probable que la delegación sea menos habitual, las empresas más pequeñas y la innovación y el crecimiento más lentos. En consonancia con los niveles bajos de confianza en América Latina y el Caribe, Pagés (2010) demuestra sobradamente que las empresas de la región tienden a ser reducidas e improductivas. Hsieh y Olken (2014) documentan que la distribución de las empresas en México, con un sesgo hacia las firmas pequeñas e improductivas, no se puede explicar por un único factor como los aspectos regulatorios o tributarios que disuaden a las pequeñas empresas de crecer. Una explicación alternativa probable es la desconfianza. Pellegrino y Zingales (2017) sostienen que la falta de crecimiento de la productividad en Italia se puede explicar por la desconfianza. La respuesta a este fenómeno en dicho país es la gestión basada en la lealtad (es decir, el nepotismo y el amiguismo), que ha reducido la capacidad de las empresas locales para aprovechar plenamente la revolución de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Esta práctica explica entre el 66% y el 73% de la brecha de crecimiento de la PTF en Italia.

La encuesta de Connect Americas comentada anteriormente, con datos nuevos de 3.000 empresas de 17 países de América Latina y el Caribe, arroja más evidencia directa sobre el impacto de la confianza en la delegación. Los encuestados proporcionaron información sobre la delegación a nivel de empresa, así como sobre la innovación y la confianza del *manager* en los demás. Los datos permiten formular comparaciones en un mismo país e incluso en las industrias, aislando la influencia de factores específicos no observados de industria (y país).<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Bloom, Sadun y Van Reenen (2012) utilizaron la variación en la confianza bilateral entre los países de origen y de destino de las multinacionales para identificar el efecto de la confianza en diferentes medidas de la descentralización. Sin embargo, esto excluye a la mayoría de las empresas de América Latina y el Caribe, que funcionan en un solo país.



Para medir la delegación, los encuestados —normalmente *managers* o dueños de empresas— revelaron si delegaban algunas de las diversas tareas en los empleados. Quienes declaraban hacerlo, a continuación, debían indicar cuántos empleados sin relación con la familia del dueño o del *manager* estaban autorizados para llevar a cabo la tarea.<sup>12</sup> Luego, la delegación se mide como el número de actividades delegadas en empleados no administrativos multiplicado por el número de empleados no administrativos en los que se delegan estas actividades. La medida captura el hecho de, con el número de actividades delegadas y el número de empleados en quienes se delega la autoridad, aumenten los riesgos de la delegación (conducta oportunista de los empleados), así como los beneficios de la misma (liberar a los *managers* para ampliar la empresa y permitirles apalancar la experiencia de los empleados con más conocimientos).<sup>13</sup>

Estos datos revelan tres relaciones importantes: las empresas con *managers* más confiados delegan más; las empresas que más delegan también invierten e innovan más y tienen más probabilidades de ampliarse a nuevos mercados; y en las empresas más grandes, la confianza del *manager* está asociada con una mayor inversión y ampliación a nuevos mercados.

El gráfico 3.7 correlaciona la confianza interpersonal y diferentes tipos de delegación y controla por la antigüedad de la empresa, el tamaño y efectos fijos por país. La antigüedad de la empresa es importante, puesto que los *managers* de las firmas más antiguas han tenido más tiempo para desarrollar relaciones personales con los empleados para promover la

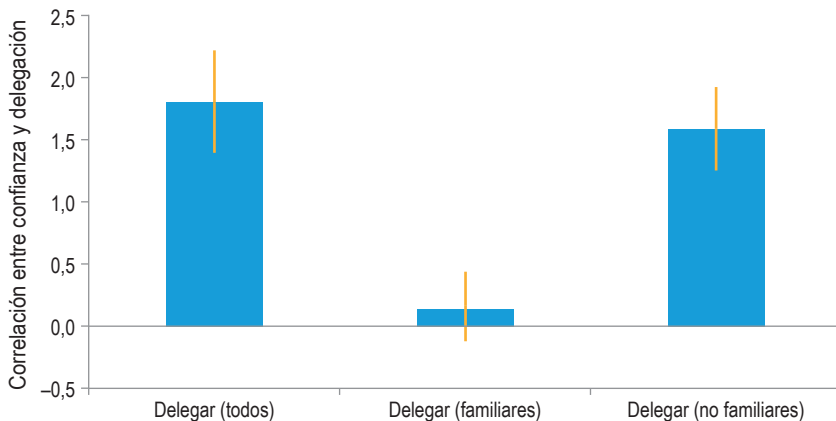
<sup>12</sup> Las tres tareas consistían en hacer grandes compras de insumos de producción, contratar a empleados temporales y firmar cheques en nombre de la empresa. Los encuestados también indicaron si delegaban el acceso a pequeñas sumas de dinero, pero esto se excluyó del conjunto de actividades elegibles, ya que el acceso a pequeñas sumas de dinero no está asociado con transacciones comerciales de alto impacto.

<sup>13</sup> Cuatro actividades, cada una delegada a cuatro personas, arrojan una medida de la delegación de cuatro actividades multiplicado por 16 personas, o 64. Cuatro actividades, cada una delegada a una persona arroja una medida de cuatro actividades multiplicado por cuatro personas, o 16. Los riesgos y beneficios en el primer caso son cuatro veces mayores porque se ha delegado autoridad en cuatro veces más empleados. Nótese que la encuesta no distingue si los empleados en quienes se delega responsabilidad para una tarea son los mismos o diferentes de los empleados en otra tarea. Se puede delegar autoridad en las mismas personas para cada tarea. Si esto es lo que ocurre de manera uniforme, la primera empresa todavía está expuesta a cuatro veces más riesgos y beneficios de la delegación (cuatro tareas delegadas en cuatro personas) que la segunda (cuatro tareas delegadas en una persona). Naturalmente, las diferencias entre las firmas en cuanto al grado de responsabilidad que los empleados individuales asumen en múltiples tareas introducen ruido en la medida. Este ruido crea un sesgo contra el hallazgo de correlaciones entre delegación y confianza.

delegación. El tamaño de la empresa es clave, debido a que los riesgos de la delegación son más bajos en las firmas que tienen pocos empleados, en las cuales hay mayor contacto personal. Los efectos fijos por país dan cuenta de factores como las instituciones, que varían de un país a otro. El cálculo también controla por sector económico, ya que tanto los beneficios de la delegación (el potencial de innovación y expansión) como los riesgos dependen del sector; también controlan por la posición del *manager* dentro de la empresa (independientemente de que el encuestado sea un director financiero, un director ejecutivo o el propietario).

Toda delegación, ya sea en parientes o no parientes, es significativamente mayor en las empresas donde los encuestados declaran una mayor confianza interpersonal. Sin embargo, la nueva diferencia que la encuesta establece entre delegar en miembros de la familia y fuera de la familia resulta ser crucial. Puesto que los miembros de la familia en general son más dignos de confianza, la decisión de un *manager* de delegar en más miembros de la familia no debería depender de su confianza en otros. El gráfico 3.7 muestra la veracidad de dicha apreciación. La confianza del *manager* sí debería estar estrechamente relacionada con la delegación en miembros que no pertenecen a la familia. De hecho, el 88% de la correlación entre confianza y delegación refleja una delegación en empleados que no son parientes.

**Gráfico 3.7** ▶ Confianza y delegación en las empresas



*Fuente:* Cálculos del equipo del BID basados en datos recopilados por Hernaiz et al. (2021).

*Notas:* Este gráfico muestra la correlación entre confianza, delegación, inversión e innovación en las empresas. Los puntos son las estimaciones de una regresión de la delegación en la confianza interpersonal. Todas las regresiones controlan por la posición de los *managers* en la empresa, y características de la firma como antigüedad, tamaño (se utiliza una variable categórica basada en el número de trabajadores) y sector. Las regresiones también controlan por efectos fijos de la fecha de la entrevista y efectos fijos de país. Errores estándar robustos con un 95% de nivel de confianza.

Ciertamente, la confianza del *manager* es crucial en la organización de la empresa. La evidencia de América Latina y el Caribe lo deja en claro, lo cual confirma investigaciones previas sobre las empresas familiares. Incluso las empresas grandes de América Latina tienen más probabilidades de estar controladas por la familia, lo cual es indicativo de una baja confianza (Aminadav y Papaioannou, 2020). La confianza también desempeña un rol implícito en el trabajo teórico de Burkart, Panunzi y Shleifer (2003), quienes observan que las empresas familiares tienen más probabilidades de contratar a *managers* profesionales cuando el contexto legal dificulta que los *managers* obtengan rentas de los propietarios.

Las empresas que delegan más deberían ser más capaces de crecer e innovar. A partir de datos transnacionales, La Porta et al. (1997) identifican una robusta correlación entre el tamaño de las empresas y la confianza interpersonal. Las estimaciones realizadas a partir de los datos de Connect Americas respaldan aún más esta conclusión. Los encuestados indican cuáles son las actividades relacionadas con el crecimiento y la innovación que la empresa emprendió el año anterior: si invirtieron en maquinaria, instalaciones o *software*; si ampliaron sus líneas de productos; si entraron en nuevos mercados; si encontraron clientes nuevos; o si comenzaron a exportar. La delegación está estrechamente asociada con la cantidad de estas actividades que las firmas hayan emprendido, siempre teniendo en cuenta las características específicas de país y sector, el tamaño y la antigüedad de la empresa, y la posición del *manager* en la misma.<sup>14</sup>

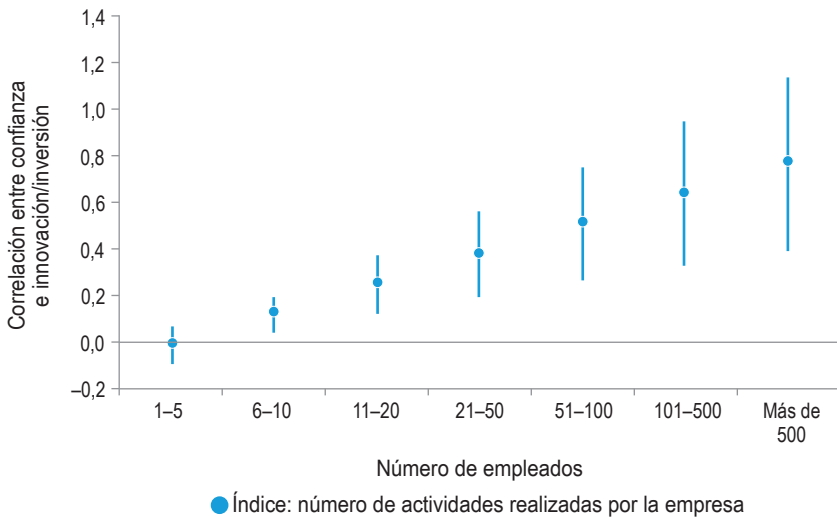
La evidencia anterior muestra que las empresas que confían delegan más y las empresas que delegan más emprenden más actividades innovadoras. Sin embargo, si la confianza es realmente el elemento impulsor de estas relaciones, la influencia de la confianza también debería ser más pronunciada en las empresas con más empleados. En las firmas más pequeñas, el alcance de los *managers* es mayor y el contacto personal con todos los trabajadores es más intenso. Tanto la delegación como la confianza interpersonal (generalizada) son menos relevantes. Esta lógica tiene dos implicaciones. En primer lugar, la relación entre la confianza del *manager* y la delegación es más marcada en las empresas más grandes. En segundo lugar, la confianza y la interacción de la confianza y el tamaño de la empresa

<sup>14</sup> Un aumento de una desviación estándar en la medida de delegación se asocia con un aumento de una desviación estándar de 0,12 en el índice de innovación e inversión, lo cual es sumamente significativo en términos estadísticos (el valor-p es inferior a 0,001). La delegación también está significativamente asociada con cada una de las actividades de manera individual, excepto para la entrada a los mercados nuevos o para encontrar nuevos clientes. Aunque la magnitud de la asociación de esta actividad con la delegación es similar al resto, la relación es estadísticamente menos significativa.

tiene un impacto en la innovación, la inversión y la expansión en mercados nuevos (Hernaiz et al., 2022). El gráfico 3.8 ilustra los resultados de estas estimaciones. Como era de prever, cuanto más grande sea la empresa, más marcada será la asociación de la confianza con la actividad innovadora.

La confianza del *manager* influye no solo en la decisión de delegar sino también en los esfuerzos de las empresas para retener a los empleados en caso de shocks económicos negativos. Puede que las empresas parezcan preferir sencillamente despedir trabajadores para ajustarse al nuevo nivel de producción, más bajo. Luego, podrían volver a llamar a los trabajadores cuando el shock haya pasado. Sin embargo, esta estrategia conlleva el riesgo de perder a los buenos trabajadores para siempre. Paradójicamente, este riesgo aumenta con la confianza del *manager*. En efecto, los *managers* confiados tienen más probabilidades de delegar tareas de alto valor y, por lo tanto, de contratar trabajadores sobre la base de sus habilidades más que de las relaciones personales. Estos trabajadores son más capaces de encontrar un empleo alternativo si son despedidos. En cambio,

**Gráfico 3.8** ▶ Confianza interpersonal, tamaño de la empresa, inversión e innovación



Fuente: Cálculos del equipo del BID basados en datos recopilados por Hernaiz et al. (2022).

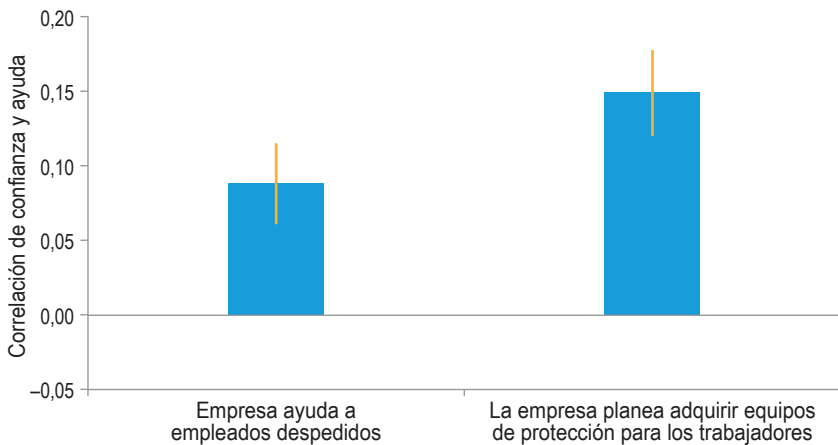
Notas: Este gráfico muestra los coeficientes de una regresión de diversas medidas de un índice de inversión e innovación en la confianza interpersonal del *manager* y la interacción de la confianza interpersonal por tamaño de empresa, medido como una gama del número de empleados. Todas las regresiones controlan por la posición del *manager* en la empresa y características de la empresa como antigüedad, tamaño (se utiliza una variable categórica basada en el número de trabajadores) y sector. Las regresiones también controlan por efectos fijos de la fecha de la entrevista y efectos fijos por país. Errores estándar agrupados a nivel de país, con un nivel de confianza del 95% en las barras.

los *managers* desconfiados delegan menos y dan más importancia a las relaciones personales. Sin embargo, estas relaciones personales más profundas con los *managers* actuales tienen escaso valor para los de otras empresas, lo cual no les procura ninguna ventaja a los trabajadores para encontrar otro empleo. Los *managers* que confían tienen incentivos más fuertes para adoptar medidas con el fin de impedir que se pierdan para siempre empleados calificados si se ven obligados a suspenderlos.

La pandemia de COVID-19 fue precisamente un shock de este tipo. Precipitó una crisis económica de duración incierta que generó despidos masivos. Sin embargo, algunas empresas intentaron mantener sus relaciones con los trabajadores que se veían obligados a despedir. Una manera de hacer esto ha sido ofrecerles asistencia monetaria. Esa ayuda no solo es altruista, sino que da una señal a los trabajadores de la intención de volver a contratarlos cuando la crisis acabe y refleja la confianza del *manager* de que los trabajadores que reciben esos pagos preferirán volver a la empresa cuando esta vuelva a contratar en lugar de acudir a la competencia.

¿Fueron estos pagos más habituales entre las empresas con *managers* más confiados? Los datos de la encuesta Connect Americas perfilan un vínculo entre la confianza interpersonal y el esfuerzo de una empresa para retener a los trabajadores (véase el gráfico 3.9). Los *managers* más

**Gráfico 3.9** ► Confianza interpersonal y ayuda a los empleados durante la COVID-19



*Fuente:* Cálculos del equipo del BID basados en datos de Hernaiz et al. (2022).

*Notas:* El gráfico muestra los coeficientes de una regresión de la variable dependiente pertinente en un indicador de la confianza interpersonal en un conjunto de controles que capturan las características de la empresa y de los encuestados. Errores estándar agrupados a nivel de país, con un nivel de confianza del 95%.

confiados tenían más probabilidades de proporcionar asistencia monetaria para ayudar a sus trabajadores recientemente despedidos. También tenían más probabilidades de invertir en protocolos de seguridad y equipos para proteger a sus trabajadores y evitar que se contagiaran con el virus en el futuro.<sup>15</sup> Un sondeo de una muestra amplia de personas de América Latina y el Caribe que respondieron a una encuesta de Facebook arrojaron un resultado similar. Entre los participantes, más de 40.000 declararon haber perdido sus empleos al comienzo de la pandemia. Los trabajadores de países con niveles relativamente más altos de confianza interpersonal tenían muchas más probabilidades de declarar que habían recibido la promesa de volver a ser empleados y asistencia monetaria de su empleador anterior.<sup>16</sup>

En general, la confianza interpersonal parece crucial para dar forma a estas relaciones en la empresa y para promover decisiones de gestión que mejoran la productividad. Una de las implicaciones de las políticas es que, dado que las inversiones públicas en capacidad del Estado y en la mejora del cumplimiento de los contratos puede tardar tiempo en generar retornos, los esfuerzos para promover contextos de alta confianza interpersonal pueden compensar los bajos niveles de cumplimiento de contratos y estimular el crecimiento, incluso a corto plazo.

### Confianza y transacciones: un asunto complicado

El crecimiento económico y la productividad dependen de la especialización e innovación de las empresas, que a su vez requieren intercambios entre los productores más eficientes de bienes intermedios y finales. Estas transacciones se basan en promesas para entregar el producto adecuado en el día indicado, para pagar un precio acordado en una fecha acordada por un producto acordado, y para compartir los costos si por algún shock imprevisto algo saliera mal. La confianza es fundamental en este proceso. Sin confianza, las empresas adoptan costosas medidas para protegerse

---

<sup>15</sup> Aunque estas asociaciones son solo correlaciones, sugieren un efecto causal, puesto que surgen después de controlar por potenciales factores de confusión relacionados con factores específicos del sector y del país, así como características de la empresa y del *manager* que también podrían explicar estas decisiones.

<sup>16</sup> Un aumento de 10 puntos porcentuales en la confianza a nivel de país (medida como la proporción de los participantes de la Encuesta Mundial de Valores que expresaron confianza en los demás) está asociado con un aumento de 7 puntos porcentuales en el porcentaje de encuestados despedidos según la encuesta de Facebook que recibieron una promesa de ser recontratados y 3 puntos porcentuales en el porcentaje destinatario de ayuda financiera.

de los riesgos de incumplimiento, medidas que atentan contra las ganancias del comercio, desaceleran el crecimiento y reducen la productividad.

La importancia de la confianza en las transacciones financieras es perfectamente comprensible, ya que dichas transacciones implican entregar dinero a desconocidos. También es particularmente relevante para América Latina y el Caribe, donde el crédito bancario para el sector privado es notoriamente bajo. El análisis que realizan Nicolas y Tarazi (2019) sobre diferentes países concluye que los préstamos bancarios crecen con mayor rapidez cuando la confianza generalizada es mayor.<sup>17</sup> La evidencia de los hogares también ilustra la naturaleza del problema. A pesar de que ha habido grandes innovaciones y aumentos en la provisión de servicios financieros, la clase media emergente de la región —sobre todo los hogares sin un contacto previo con las instituciones financieras— no ha aumentado significativamente sus ahorros, no ha obtenido un mayor acceso al crédito ni ha ampliado su uso de métodos digitales de pago (Frisancho y Vera Cossío, 2020). El gráfico 3.10 proporciona sobrados motivos para creer que la confianza interpersonal desempeña un rol destacado en este fenómeno. La confianza está estrechamente asociada con la propiedad de cuentas bancarias y con los pagos en línea, que son precisamente las transacciones que requieren confianza en que los bienes o servicios serán en efecto entregados.

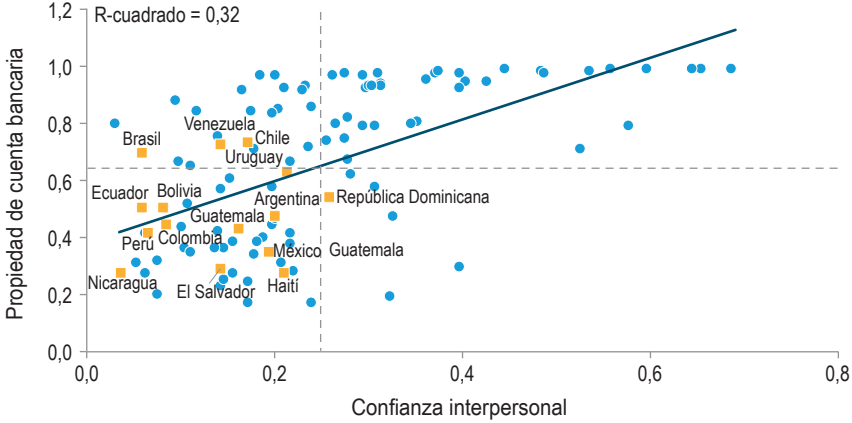
La confianza influye en toda la gama de intercambios entre las empresas, no solo en sus transacciones financieras. Tiene implicaciones importantes para los costos de contratación, la viabilidad de las estructuras del mercado competitivo, las decisiones de las empresas de coordinar su toma de decisiones con otras firmas en cadenas de suministro estrechamente conectadas, e incluso en el comercio internacional. En todos estos ámbitos, las empresas adoptan fuertes medidas para mitigar la amenaza del incumplimiento en un contexto de baja confianza. Eligen entre cuatro posibles estrategias.

En primer lugar, pueden realizar transacciones al contado: el intercambio simultáneo de productos por pagos. Estos son sumamente ineficientes en la mayoría de los casos. En segundo lugar, pueden integrar de manera vertical la producción de bienes intermedios y finales en una sola empresa. Los riesgos de contrato desaparecen, pero también se disipan las ganancias en términos de eficiencia que conlleva la capacidad de adquirir

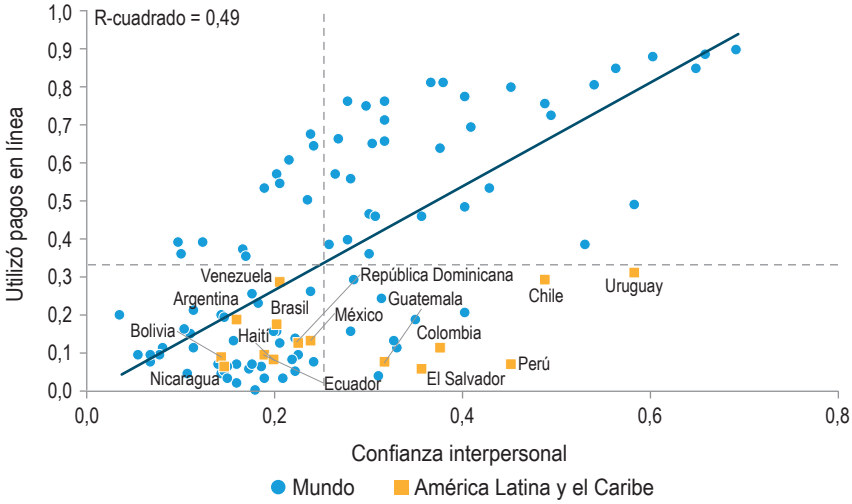
<sup>17</sup> Esta asociación solo es válida en países con niveles relativamente más bajos de desarrollo institucional y judicial. Como ya se señaló en este capítulo y se indica en el capítulo 7, las instituciones que velan por el cumplimiento de los contratos pueden compensar los efectos de la desconfianza.

**Gráfico 3.10** ▶ **Confianza interpersonal, cuentas bancarias y pagos en línea**

**A. Confianza interpersonal y propiedad de una cuenta**



**B. Confianza interpersonal y pagos en línea**



*Fuente:* Cálculos del equipo del BID a partir de la base de datos FinDex 2017 y la Encuesta Integrada de Valores, que compila las siete olas de la Encuesta Mundial de Valores (1981-2020) y las cinco olas del Estudio Europeo de Valores (1981-2020).

*Notas:* El gráfico describe los porcentajes a nivel de país de personas que declaran que tienen una cuenta bancaria y el porcentaje de personas que declaran haber utilizado plataformas de pago en línea como función de la confianza interpersonal. Cada punto de datos representa un promedio a nivel de país.

insumos del productor más eficiente. En tercer lugar, las empresas pueden recurrir a terceros para la supervisión de sus acuerdos. Desde luego, las instituciones de fiscalización de terceros, como los tribunales, pueden mitigar los riesgos de incumplimiento del contrato (véase el capítulo 7).



Sin embargo, el recurso a la supervisión de terceros es costoso y requiere tiempo. Además, en muchos países, incluidos los de América Latina y el Caribe, las instituciones de supervisión de terceros son árbitros poco fiables de los litigios contractuales.

Por último, las empresas pueden recurrir a contratos relacionales, que se basan en la perspectiva de beneficios futuros de una relación comercial en curso para estimular el cumplimiento. Los contratos relacionales están generalizados y a la vez son costosos, y la mayoría de las transacciones se llevan a cabo entre empresas que han tenido relaciones comerciales durante muchos años. Los datos comerciales identifican a los compradores y vendedores en transacciones internacionales, por lo cual la supervisión de terceros es particularmente difícil. En un estudio de amplio espectro de la literatura, Macchiavello (2021) señala que el 80% de las importaciones de Estados Unidos se produce entre empresas con relaciones preexistentes; en más de la mitad de las importaciones, esas relaciones tienen más de tres años de antigüedad (Monarch y Schmidt-Eisenlohr, 2020). Lo mismo rige para Francia (Martin, Mejean y Parenti, 2020), para las exportaciones de vino chileno (Macchiavello, 2010), las de flores cortadas de Kenia (Macchiavello y Morjaria, 2015) y las de prendas de vestir de Bangladesh (Cajal-Grossi, Macchiavello y Shleifer, 2020).

La evidencia a nivel de la industria resumida por Macchiavello (2021) también apunta a la importancia de relaciones a largo plazo, sobre todo en países con instituciones de supervisión de terceros más débiles. En la industria de la pesca de la anchoa en Perú, el 60% de los intercambios entre los barcos pesqueros y las plantas de procesamiento se producen entre empresas verticalmente integradas, el 30% entre entidades separadas con relaciones de larga data y solo el 10% entre barcos y plantas sin relaciones de ese tenor (Martínez-Carrasco, 2017; Hansman et al., 2020). En la industria cafetalera de Costa Rica, el 40% de los intercambios entre las plantas de procesamiento de primera etapa y los exportadores se caracteriza por la integración vertical, el 40% por relaciones de tres años o más, y solo el 20% por relaciones de menos de tres años (Macchiavello y Miquel-Florensa, 2019).

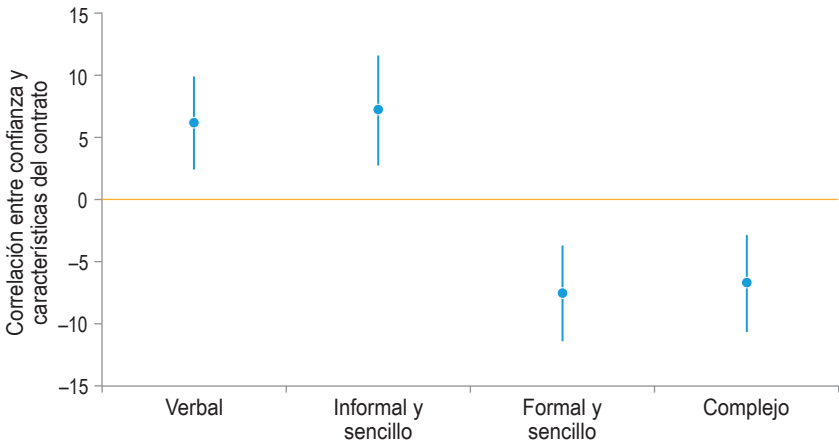
Desafortunadamente, cuanto más profunda es la desconfianza, más costosos son estos contratos. En un contrato relacional, cada parte tiene un interés en cumplir con los términos del contrato porque el incumplimiento destruiría el valor futuro de la relación comercial. Cuando la confianza interpersonal es alta, el cumplimiento es más probable, incluso si el valor futuro de la relación comercial es bajo. Sin embargo, en un contexto de baja confianza, el valor de la relación debe ser igualmente alto para desalentar el incumplimiento.

Las rentas que son lo bastante altas para asegurar el cumplimiento contractual en los contratos relacionales no se pueden sostener en los mercados competitivos. La expectativa de que las empresas nuevas entrarán en dichos mercados y desplazarán a las ya establecidas reduce las rentas futuras de las relaciones comerciales actuales. En cambio, en los mercados monopólicos, el valor de las rentas futuras es grande y crea incentivos para mantener las relaciones y desincentivos para actuar de manera oportunista. Por lo tanto, los problemas contractuales provocados por una baja confianza se pueden solucionar mediante contratos relacionales, pero solo si se renuncia a los beneficios económicos de la competencia, a saber, una mayor innovación y eficiencia y precios más bajos para los consumidores. La tensión es empíricamente importante: Macchiavello y Morjaria (2015) muestran que en Ruanda la competencia entre las estaciones de molido del café debilitó los contratos relacionales entre dichas instalaciones y los caficultores. Al no poder recurrir a los contratos relacionales, las estaciones de lavado se volvieron menos eficientes y la calidad de su producto disminuyó.

Los contratos relacionales constituyen en sí mismos una barrera para la entrada. Piénsese en un productor de bienes finales que tiene una relación de larga data con un proveedor de insumos intermedios. Los proveedores de la competencia de los insumos intermedios no pueden desplazar fácilmente al proveedor establecido, puesto que no pueden ofrecer la misma fiabilidad contractual. Incluso puede que sus ofertas de precios más bajos y mejor calidad no sean suficientes para compensar la ventaja relacional del proveedor establecido. La barrera para entrar es efectivamente grande (Macchiavello, 2021). En un contexto de baja confianza, las transacciones entre los productores de flores de Kenia y los compradores europeos atribuyen casi una tercera parte de los beneficios de los productores al valor de sus relaciones de larga data con los compradores (Macchiavello y Morjaria, 2015). Esto implica que los nuevos entrantes podrían desplazar a los productores actuales solo si estuvieran dispuestos a ganar únicamente las dos terceras partes de los beneficios de los productores establecidos. Aunque los contratos relacionales entre bancos y empresas hayan aumentado la disponibilidad de préstamos para las pequeñas empresas de Estados Unidos, cuando dichas empresas intentan pedir prestado a otros prestamistas el monto del crédito disponible disminuye y su precio se eleva (Petersen y Rajan, 1994).

La confianza también influye en otras formas de contratación. En contextos de baja confianza, las empresas sienten presión para firmar contratos en los que se especifiquen obligaciones mutuas bajo cualquier contingencia concebible. Cuando la confianza es alta, las empresas pueden

**Gráfico 3.11** ▶ Complejidad de los contratos y confianza interpersonal de propietarios y *managers*



*Fuente:* Cálculos del equipo del BID basados en datos de encuestas de empresas en El Salvador recopilados por Hernaiz et al. (2022).

*Notas:* Este gráfico muestra los coeficientes de las regresiones del tipo más habitual de acuerdos entre cada una de las empresas encuestadas y sus proveedores o clientes en la confianza interpersonal de su *manager*, controlando por efectos fijos de industria, así como por tamaño y antigüedad de la empresa. Por ejemplo, en el caso del primer coeficiente, la probabilidad de que una empresa con una confianza alta utilice contratos verbales es 6 puntos porcentuales más alta en relación con las empresas con baja confianza. Errores estándar robustos con un nivel de confianza del 95%.

firmar contratos más sencillos y flexibles. D'Acunto, Xie y Yao (2020) muestran que las empresas más confiadas de Estados Unidos tienden a firmar contratos menos complicados. Una encuesta novedosa realizada en El Salvador arroja conclusiones similares (Hernaiz et al., 2021). El gráfico 3.11 revela, en efecto, que las empresas de El Salvador cuyos *managers* muestran una mayor confianza interpersonal tienen más probabilidades de recurrir a contratos sencillos: el porcentaje de empresas “confiadas” que utilizan acuerdos verbales es 6,3 puntos porcentuales más alto que el de empresas no confiadas; la diferencia asciende al 7,3% para los contratos informales y sencillos. Las diferencias porcentuales para los contratos más complejos son exactamente inversas. Las empresas con *managers* desconfiados tienden a utilizar contratos de esta índole, que cubren un conjunto mayor de contingencias.

Las empresas suscriben otros acuerdos costosos para asegurar el cumplimiento de los contratos en contextos de baja confianza. Por ejemplo, cuentan con que los proveedores financien el capital de trabajo, lo que consiste en acuerdos típicos de vínculos entre empresas en una cadena de suministro. Estos acuerdos tienden a reducir los costos de transacción (por ejemplo, un largo proceso de aprobación de un préstamo con un banco).

Sin embargo, en contextos de baja confianza los proveedores adoptan otras medidas costosas para reducir el riesgo. Para asegurar el pago, las empresas prestamistas pueden amenazar con suspender el suministro de insumos, lo que a su vez puede deprimir la producción (véase Wu, Firth y Rui, 2014). Las empresas prestamistas también pueden cobrar una prima por los insumos vendidos a la empresa prestataria.

### La desconfianza: el eslabón más débil en las cadenas de suministro

Idealmente, al integrarse en las cadenas de suministro, las empresas impulsan su productividad mediante la adquisición de los insumos más adecuados para sus propios productos y procesos de producción. Las cadenas de suministro sólidas permiten a las empresas adaptar sus productos más cuidadosamente a las necesidades del comprador, por ejemplo, en lo que respecta al diseño, la frecuencia de las entregas y la escala. Es probable que las firmas que integran estas cadenas tengan costos de transacción menores cuando se trata de replantear las obligaciones contractuales ante la emergencia de contingencias imprevistas.

Sin embargo, estos importantes aumentos de eficiencia implican riesgo. Cuantos más compradores y vendedores de la cadena de suministro adapten sus operaciones para satisfacer las necesidades de las empresas aguas arriba y aguas abajo en la cadena de producción, más difícil será reemplazar sus contrapartes con firmas ajenas a dicha cadena. Los posibles proveedores o clientes de reemplazo no podrán ofrecer los mismos compromisos de entrega puntual, características del producto o acuerdos en materia de seguros. Las empresas ajenas a la cadena de suministro tampoco comparten la misma idea de cómo responder a las contingencias.

Hay al menos dos indicadores que muestran que la desconfianza perjudica el surgimiento de cadenas de suministro. Uno de ellos es que los países de baja confianza participan menos en actividades que añaden valor a sus importaciones o en la exportación de productos de alto valor agregado. Están menos integrados en las cadenas globales de valor (CGV). Esto explica por qué los países de alta confianza tienden a exhibir porcentajes más altos de valor agregado extranjero y nacional en sus exportaciones totales (véase el panel A del gráfico 3.12). Los países en América Latina y el Caribe, con bajos niveles de confianza interpersonal, se encuentran entre aquellos que ostentan la participación más baja en las CGV.

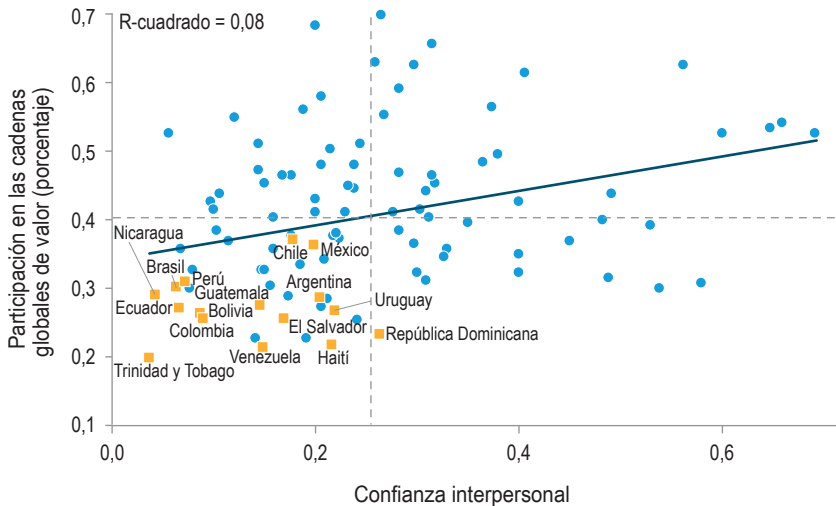
El otro indicador de la importancia de la confianza en las cadenas de suministro es que los países de baja confianza tienen economías menos

complejas (y menos productivas). Hidalgo y Hausmann (2009) sostienen que a medida que aumenta la complejidad económica, las exportaciones se vuelven más diversificadas y hay menos países que son capaces de producirlas. Al contrario de las exportaciones de productos básicos, las exportaciones diversas tienen más probabilidades de requerir insumos a la medida de las especificaciones del cliente. Por lo tanto, es probable que la complejidad demande niveles de confianza entre las empresas que se acercan a los que caracterizan las cadenas de valor sólidas. La complejidad también es un indicador ampliamente utilizado de la productividad económica de un país. En consonancia con esto, el panel B del gráfico 3.12 muestra que la confianza es mayor en los países que tienden a producir una amplia variedad de productos, incluidos productos complejos que pocos países pueden fabricar.<sup>18</sup>

¿Cómo se explica la asociación positiva entre confianza y participación en las CGV o los procesos de producción complejos? Una explicación

### Gráfico 3.12 ► Confianza, integración en las cadenas globales de valor y complejidad económica

#### A. Confianza y participación en las CGV

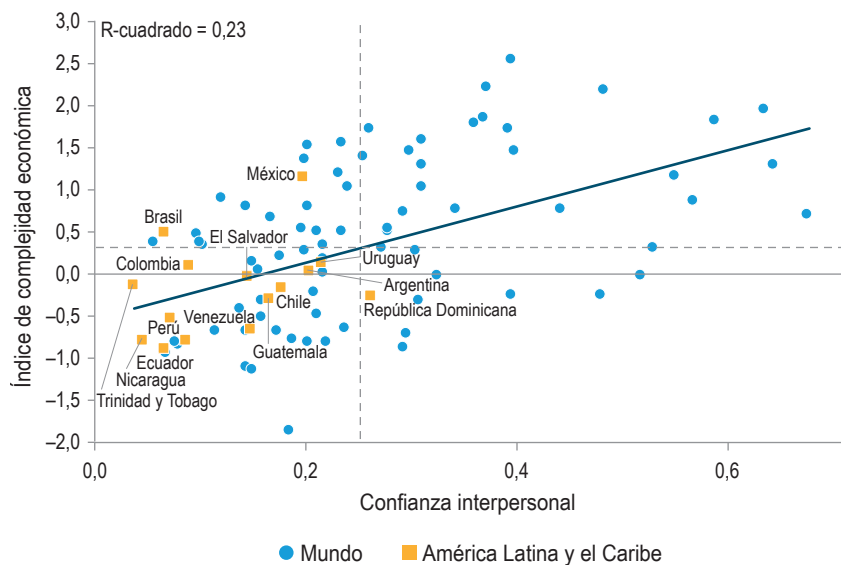


(continúa en la página siguiente)

<sup>18</sup> En el gráfico 3.8 se puede apreciar otra explicación de la asociación entre confianza y complejidad. La complejidad económica requiere que las empresas se organicen internamente para apoyar la innovación y la especialización, por ejemplo, delegando discrecionalidad en los empleados.

### Gráfico 3.12 ► Confianza, integración en las cadenas globales de valor y complejidad económica (continuación)

#### B. Confianza y complejidad económica



*Fuente:* Cálculos del equipo del BID basados en datos de la Encuesta Integrada de Valores, que compila las siete olas de la Encuesta Mundial de Valores (1981-2020), las cinco olas del Estudio Europeo de Valores (1981-2020), el Informe de Desarrollo Mundial (2020) y el Observatorio de Complejidad Económica (1995-2018).

*Notas:* La participación en las cadenas globales de valor (CGV) se mide como el valor agregado extranjero en las exportaciones totales (eslabonamiento hacia atrás) más el valor agregado nacional en las exportaciones intermedias, expresado como porcentaje de las exportaciones totales. El eje horizontal corresponde a la confianza interpersonal promedio declarada por cada país en las Encuestas Integradas de Valores, construido como el porcentaje de encuestados en ese país que creen que se puede confiar en la mayoría de las personas.

es que los *managers* menos confiados perciben un mayor riesgo de realizar transacciones con empresas desconocidas, particularmente las de países con diferentes culturas o creencias. Este mecanismo subyace a la idea de sesgo cultural en el comercio internacional y puede racionalizar la evidencia que se halla en Guiso, Sapienza y Zingales (2009), que muestra una asociación entre los flujos comerciales y la confianza bilateral entre los países de origen y destino. A nivel macro, los actores institucionales (como los que se presentan en la sección sobre confianza interpersonal y regulación, y se abordan de manera más extensa en el capítulo 7) pueden influir en la idea que las empresas extranjeras tienen de las nacionales. Cuanto más bajo sea el riesgo de conducta oportunista percibido —la desconfianza—, mayores serán las probabilidades de realizar transacciones de alto valor agregado en las CGV.

## La confianza como estrategia de crecimiento

América Latina y el Caribe es una de las regiones de menor confianza en el mundo, ya sea que se mida en términos de confianza en el gobierno o de confianza interpersonal. También es una de las regiones de más lento crecimiento y más desigual. Este capítulo demuestra que la coexistencia de estos dos fenómenos no es una coincidencia, que ambos están íntimamente relacionados y que la confianza desempeña un papel dominante y fundamental en el crecimiento económico.

Cuando los electores no confían en las empresas, exigen más regulación, y cuando los funcionarios públicos desconfían del público se pronuncian a favor de niveles de regulación excesivos. Cuando su confianza en el gobierno es más baja, las empresas se muestran más aprensivas ante la posibilidad de que en el futuro el gobierno las expropie o cambie de manera drástica y adversa las políticas públicas que rigen la producción, el capital o los mercados laborales. Su respuesta económica a las noticias sobre el desempeño del gobierno, aun cuando sean buenas, es apática. Esta reticencia desalienta la inversión en innovación y capital físico, así como en capital humano. Estas decisiones perjudican el crecimiento en general, pero también la integración económica, un pilar del crecimiento inclusivo: las oportunidades para los trabajadores, y para aquellos que todavía no forman parte del sistema productivo, disminuyen cuando la confianza en el gobierno es baja.

Los niveles bajos de confianza interpersonal también suprimen el crecimiento inclusivo, al distorsionar tanto las decisiones internas de las empresas como sus relaciones con otras firmas. Internamente, las empresas contratan a conocidos en los que confían y excluyen a personas externas potencialmente más talentosas y más productivas; delegan menos autoridad en los empleados; e invierten menos en capital humano. Esta conducta reduce la productividad: las empresas que a la vez delegan y confían menos también innovan menos. Una vez más, los trabajadores y las personas externas sufren más en ausencia de la confianza interpersonal.

Por último, la desconfianza también obliga a las empresas a depender de gravosos instrumentos de contratación. O bien se integran de forma vertical, aislándose de los proveedores más eficientes, o bien firman costosos contratos relacionales basados en la promesa de futuros negocios para estimular el cumplimiento de las obligaciones actuales. Los contratos relacionales son habituales, tanto en contextos de alta como de baja confianza, pero la manera en que se materializan es sumamente diferente. En contextos de baja confianza, los beneficios futuros mínimos requeridos para asegurar las obligaciones mutuas constituyen una barrera más

importante para la entrada y un mayor lastre para la productividad y el crecimiento. Por lo tanto, los países de baja confianza tienen menos probabilidades de participar de las CGV y más probabilidades de tener economías menos complejas.

Las instituciones pueden sostener el intercambio económico aun si la desconfianza es alta. Desafortunadamente, estas instituciones son más débiles en países más pobres. De hecho, Besley y Ghatak (2010) señalan que la relación entre confianza en el gobierno y crecimiento se puede explicar en gran parte por la existencia de instituciones que mitigan la desconfianza y promueven el crecimiento, con derechos de propiedad seguros, cumplimiento de los contratos y Estado de derecho. En países que carecen de estas instituciones, las empresas tienen recursos limitados cuando sus proveedores entregan productos defectuosos, los clientes no pagan o los funcionarios públicos cobran impuestos más altos de lo que permite la ley. Como no pueden contar con las instituciones para proteger sus derechos de propiedad o hacer cumplir los contratos, las empresas de los países en desarrollo basan más sus decisiones de inversión en sus ideas sobre la fiabilidad de los demás. Las reformas institucionales, junto con las estrategias de comunicación e información, ofrecen una solución para el estancamiento económico provocado por la falta de confianza.



## Confianza, civismo y construcción de buenas políticas públicas

*Cuando la confianza es baja, los ciudadanos no demandan —no pueden demandar— políticas que sostengan el crecimiento inclusivo; los gobiernos no pueden proporcionarlas, y la sospecha mutua arruina la interacción entre funcionarios públicos y ciudadanos. Las políticas y la implementación de políticas moldeadas por la desconfianza y las preocupaciones fiduciarias no permiten alcanzar las metas de desarrollo de la región.*

Aun antes de la pandemia de COVID-19, el progreso para reducir la pobreza y la desigualdad ya se había desacelerado debido a ineficiencias de diseño e implementación de las políticas públicas.<sup>1</sup> Previamente, con el impulso de presupuestos más amplios, gracias a la bonanza de las materias primas, la pobreza y la desigualdad habían disminuido y la educación secundaria se había tornado casi universal. Sin embargo, las inversiones públicas en educación, salud e infraestructura —todos bienes públicos con beneficios a largo plazo— se mantuvieron bajas en relación con las economías avanzadas, y su asignación siguió siendo ineficiente (Izquierdo, Pessino y Vuletin, 2018). La desigualdad del ingreso continúa siendo alta. Y el crecimiento de la región ha sido mediocre y desigual, con un promedio de solo el 2,5% al año entre 2000 y 2019. Desafortunadamente, mientras otras regiones han sido capaces de converger con las naciones más desarrolladas, en América Latina y el Caribe eso no ha ocurrido.

---

<sup>1</sup> Antes de la pandemia de COVID-19, la tasa de pobreza en América Latina y el Caribe había disminuido cerca del 70% entre 2000 y 2019, mientras que la desigualdad se redujo un 15% y la cobertura de la educación secundaria se volvió casi universal, superando el 97% en 2019. Datos calculados sobre la base de tendencias agregadas, la matriculación en la escuela secundaria y la ratio de personas en condiciones de pobreza de US\$1,90 al día, para los países de América Latina y el Caribe. Información proveniente del Banco Mundial.

La desconfianza tiene mucho que ver con este progreso lento y errático. En una democracia ideal, los ciudadanos eligen a sus representantes y esperan que estos implementen políticas que mejoren el bienestar. Votan por políticos que prometen y ponen en marcha políticas de alta calidad. Los políticos, a su vez, prometen y aplican políticas que benefician a la mayoría de los electores. Se logra un crecimiento sostenible e inclusivo a largo plazo. Este es el círculo virtuoso que tiene como resultado buenas políticas públicas.

La desconfianza interrumpe este círculo virtuoso. Por motivos que se explicarán en este capítulo, la baja confianza en el gobierno produce sesgos sistemáticos contra las políticas públicas que afectan a la mayoría y tienen beneficios a largo plazo, como la mejora de la educación o políticas públicas cuyos retornos son más difíciles de observar, como la reforma de la burocracia. En cambio, los ciudadanos prefieren políticos que prometen políticas con efectos inmediatos y tangibles en su bienestar, aunque no promuevan el crecimiento sostenible e inclusivo a largo plazo. La desconfianza entre los ciudadanos impide la acción colectiva a favor de políticas públicas que mejoren el bienestar de todos. En lugar de elegir políticos que prometan bienes públicos, las personas se inclinan por aquellos que ofrecen beneficios privados, como calles en los barrios en lugar de carreteras interurbanas, o el pago de transferencias y subsidios en lugar de inversiones en seguridad o educación. La desconfianza interpersonal y la desconfianza en los políticos aumentan la probabilidad de que los ciudadanos favorezcan una relación clientelista con los políticos que les ofrecen beneficios privados, en lugar de bienes públicos, a cambio de apoyo electoral.

La telaraña de desconfianza que cubre la región exacerba estas tendencias. Que los responsables de la toma de decisiones del gobierno confíen entre sí y en los ciudadanos es esencial para lograr políticas públicas efectivas que prioricen los bienes públicos, así como políticas con beneficios a largo plazo. Los funcionarios públicos dan forma a la agenda de políticas y tienen una discrecionalidad considerable en materia de diseño y cumplimiento de políticas. Sin embargo, elaborar e implementar políticas públicas efectivas requiere colaboración en todo el gobierno, donde se comparten tareas e información. La desconfianza provoca cortocircuitos en la colaboración y reduce la probabilidad de que quienes están a cargo de las políticas públicas demanden aquellas que dependen de la colaboración. Sin confianza, no hay espacio para la cooperación, algo clave para las políticas que promueven el crecimiento a largo plazo (Stein et al., 2006; Scartascini y Tommasi, 2010; Scartascini, Stein y Tommasi, 2013). Los legisladores que confían en sus pares apoyan el aumento del gasto en bienes públicos; los empleados públicos que confían en sus compañeros están más dispuestos a implementar innovaciones en el sector público, como los servicios en

línea para los ciudadanos. El resto de este capítulo explora los canales a través de los cuales la desconfianza distorsiona las políticas públicas gracias a sus efectos en las políticas que los ciudadanos demandan y que los funcionarios públicos son capaces de —y están dispuestos a— brindar.

## Confianza y la demanda y oferta de políticas públicas

La desconfianza interpersonal influye en la demanda de políticas públicas de tres maneras relacionadas. En primer lugar, disminuye la confianza en que los demás cumplirán la ley. Al contrario, los ciudadanos creen que los demás pretenderán acceder a beneficios a los que no tienen derecho, evitarán impuestos que deberían pagar o se asegurarán exenciones de las regulaciones que son obligatorias para el resto. Por lo tanto, es menos probable que las personas demanden bienes públicos (puesto que se muestran escépticas con respecto a que los demás pagarán los impuestos necesarios para financiarlos) y políticas redistributivas (puesto que creen que los ciudadanos no elegibles capturarán los beneficios para sí mismos).

En segundo lugar, la desconfianza impide que los ciudadanos trabajen juntos para demandar políticas que los beneficien de forma colectiva. En cambio, demandan políticas que producen beneficios privados (por ejemplo, transferencias o subsidios en lugar de inversiones en salud pública). Desde una perspectiva individual, los ciudadanos están en mejor situación cuando apoyan a políticos que les proporcionan beneficios privados y “clientelistas”. Desde un punto de vista colectivo, se benefician de los políticos que proveen bienes públicos que mejoran la situación de todos los ciudadanos. Como se destaca repetidamente en este libro, cuando la desconfianza es alta, los ciudadanos no pueden contar unos con otros para actuar colectivamente, por ejemplo, negándose a apoyar a políticos que prometen transferencias clientelistas y, por lo tanto, se muestran menos inclinados a votar por políticos que prometen bienes públicos.

La confianza interpersonal también repercute en la confianza en el gobierno: los políticos y los funcionarios públicos también son ciudadanos, de modo que una mayor confianza interpersonal debería derivar, por un efecto de derrame, en una mayor confianza en el gobierno. La desconfianza del gobierno implica que los ciudadanos prevén que los políticos no cumplirán sus promesas o que eludirán sus responsabilidades una vez en el poder. Lleva a los ciudadanos a exigir políticas con beneficios tangibles a corto plazo (por ejemplo, empleos en el gobierno antes que educación). Este tipo de políticas es menos susceptible de ser manipulado por conductas oportunistas de los gobiernos, pero proporciona menos beneficios para la sociedad que los bienes públicos.

La desconfianza también influye en las políticas que proporcionan los gobiernos. Algunas políticas, sobre todo los bienes públicos y las políticas con beneficios a largo plazo, requieren cooperación entre los políticos y la administración pública, lo que implica compartir información sobre la mejor manera de diseñarlas e implementarlas. La desconfianza en el seno de los gobiernos limita la cooperación. Por ejemplo, las políticas regulatorias que apoyan el crecimiento inclusivo convienen a todos los políticos, pero solo son efectivas si estos últimos y los funcionarios públicos individuales evitan crear exenciones formales e informales para favorecer partidarios. Al no poder confiar en que otros funcionarios no socavarán las políticas efectivas, todos los funcionarios tienen menos incentivos para proponerlas e implementarlas. La desconfianza en los ciudadanos también distorsiona la oferta de políticas. Los políticos y los funcionarios públicos que no confían en los ciudadanos los obligan a realizar trámites innecesarios cuando demandan beneficios públicos a los que tienen derecho.

El efecto de estas distorsiones en la oferta y la demanda de políticas públicas es de gran alcance. Los bienes públicos, como carreteras, calidad del aire, educación y control de las enfermedades infecciosas, ofrecen más beneficios a los ciudadanos colectivamente que las transferencias privadas. Sin embargo, cuando la confianza interpersonal y la confianza en el gobierno son bajas, los ciudadanos se muestran menos interesados en votar por políticos que prometen esos bienes públicos. La desconfianza interpersonal y la desconfianza en los gobiernos también reduce las demandas de políticas redistributivas: no se confía en que los ciudadanos no elegibles no se postularán, ni en que el gobierno vaya a asignar los beneficios únicamente a los ciudadanos elegibles. La desconfianza en el gobierno disminuye la demanda de inversión pública; como los beneficios se materializan a mediano plazo, hay un margen considerable para que se manifiesten conductas oportunistas, incluida la desviación de fondos, que deja a los proyectos de infraestructura incompletos y abandonados. La desconfianza interpersonal pone trabas a los ciudadanos en la lucha contra la corrupción (Uslaner [2005] sostiene que corrupción y desconfianza interpersonal se alimentan mutuamente). Mantener alejados del gobierno a los políticos corruptos favorece los intereses colectivos, pero eso es menos probable si, debido a la desconfianza, los ciudadanos se ven impedidos de actuar colectivamente.

### El lado de la demanda: confianza de los ciudadanos y políticas públicas

Los estudios sobre confianza y políticas públicas no son nuevos. Nannicini et al. (2013) sostienen que la falta de confianza limita la capacidad de los

ciudadanos para cooperar y exigir al gobierno que rinda cuentas por las políticas económicas y sociales ejecutadas. Persson y Tabellini (2002) y Keefer y Vlaicu (2008, 2017) destacan un mecanismo clave: que la desconfianza reduce la credibilidad de las promesas electorales, lo cual rebaja los incentivos de los políticos para implementar políticas que promuevan el crecimiento. En su lugar, incentiva la búsqueda de rentas y la compra de votos. Keefer (2007) vincula la credibilidad y la confianza como las razones que permiten explicar por qué a las democracias más jóvenes les va peor que a las más antiguas: en las primeras, los políticos han tenido menos oportunidades para acumular credibilidad, son más corruptas, adhieren menos al Estado de derecho, tienen burocracias menos competentes y gastan más en proyectos que favorecen la búsqueda de rentas y el clientelismo.

### Cómo la desconfianza de los ciudadanos genera malas políticas

En América Latina y el Caribe se observa uno de los niveles más bajos de confianza ciudadana de cualquier región del mundo, e incluso con ese bajo nivel la confianza sigue disminuyendo (véase el capítulo 1). Las personas confirman directamente este escepticismo cuando se les pregunta si consideran que los políticos y los funcionarios públicos serán fieles a sus promesas y acatarán la ley. Keefer, Scartacini y Vlaicu (2018) utilizan datos de la encuesta BID-LAPOP 2017, que se llevó a cabo en siete capitales de América Latina para preguntar a las personas si creían que los funcionarios públicos eran oportunistas o no. Solo el 22% de los encuestados respondió que los políticos y los funcionarios públicos cumplen sus promesas. Quienes manifestaron una baja confianza se mostraron igualmente escépticos acerca de que los impuestos recaudados para financiar políticas públicas mejorarían su bienestar. En promedio, solo uno de cada cuatro encuestados considera que una suba de impuestos para financiar la redistribución o mantener en buen estado la red de agua se utilizará realmente para ayudar a los pobres o para financiar el mantenimiento de infraestructura. Si la desconfianza en el gobierno implica escasa fe en las promesas que este ha hecho de proporcionar bienes públicos o redistribuir el ingreso, los ciudadanos que desconfían del gobierno no demandan estas políticas.

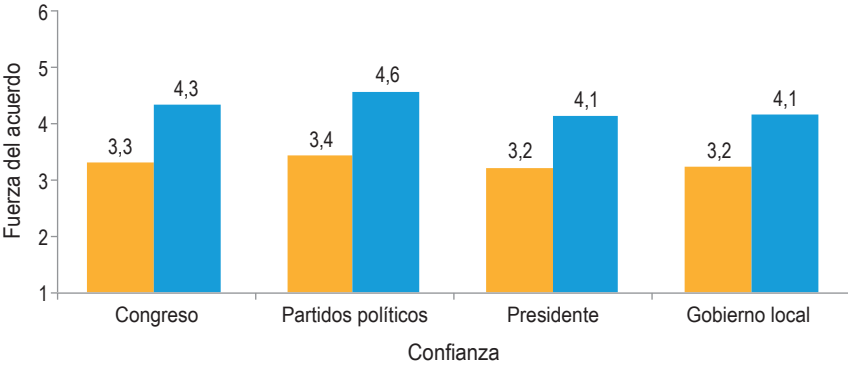
El gráfico 4.1 refleja la relación que existe entre la confianza en el gobierno y la confianza de la gente en cuanto a la forma en que el gobierno implementa y formula las políticas. El mensaje es claro: los ciudadanos que desconfían tienen menos probabilidades de afirmar que recibirían los beneficios prometidos por las políticas públicas (véase el panel A del gráfico 4.1). Además, los encuestados con baja confianza se muestran menos inclinados a creer que los gobiernos tienen en cuenta sus opiniones cuando

formulan las políticas públicas (véase el panel B del gráfico 4.1). Las preferencias de políticas de los votantes podrían explicarse por la percepción de los ciudadanos de que existe una desconexión entre problemas sociales y políticas públicas (Kuziemko et al., 2015).

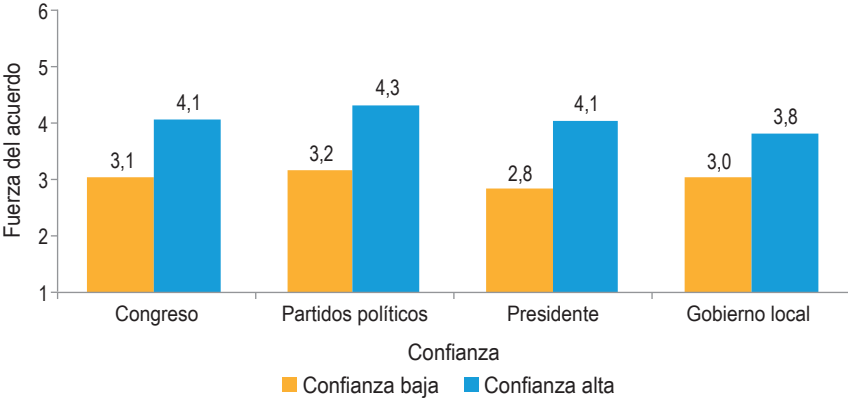
La confianza interpersonal también está estrechamente asociada con las preferencias de políticas. Las personas con una mayor confianza

**Gráfico 4.1** ▶ **Confianza política y percepciones de las políticas**

**A. De acuerdo: recibir beneficios en caso de necesidad**



**B. De acuerdo: las opiniones de los ciudadanos importan**



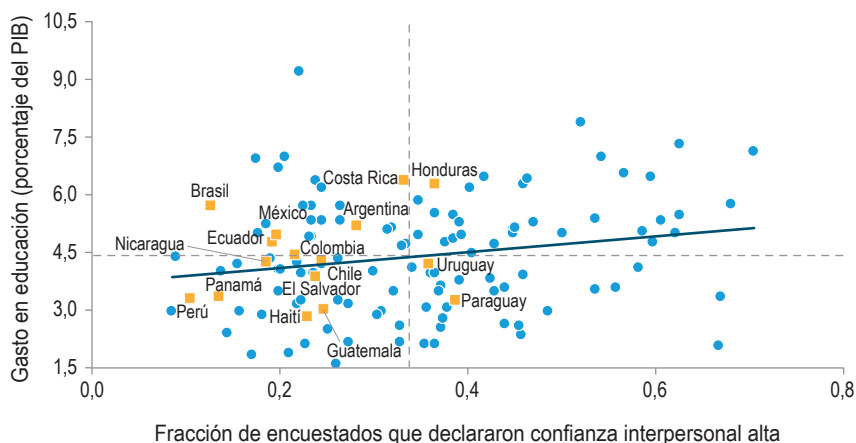
Fuente: Elaboración de los autores a partir de la base de datos de LAPOP 2018-19.

Notas: Los resultados de las opiniones miden el grado de acuerdo de los encuestados con la afirmación de que el gobierno tiene en cuenta las opiniones de las personas comunes cuando diseña o reforma beneficios públicos, como los servicios sociales y las transferencias. Los resultados de los beneficios miden el grado de acuerdo de los encuestados con la afirmación de que, en caso de necesidad, una persona accedería fácilmente a los beneficios sociales que proporciona el Estado. Los valores de las opiniones y la percepción de los beneficios oscilan entre 1 y 7, donde 1 implica muy en desacuerdo y 7 es muy de acuerdo. Los valores de confianza oscilan entre 1 y 7, donde 1 significa ninguna confianza en el actor y 7, mucha confianza. La confianza baja se define según las opciones 1 a 5 y la confianza alta como el complemento. Las preguntas sobre la percepción de las opiniones y los beneficios se formularon en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú.

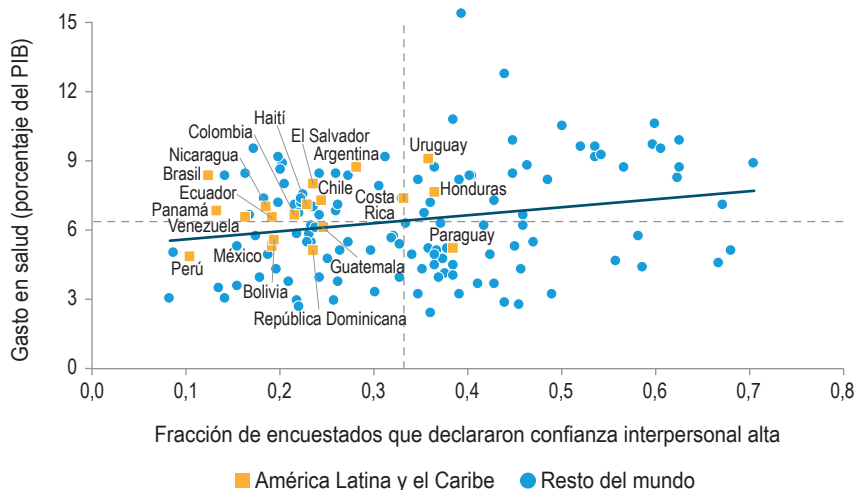
interpersonal y política demuestran un mayor apoyo al gasto en bienestar social (Algan, Cahuc y Sangnier, 2016; Camussi, Mancini y Tommasino, 2018; Gründler y Köllner, 2020). De la misma manera, la confianza interpersonal se asocia con el gasto en servicios sociales (véase el gráfico 4.2).

**Gráfico 4.2** ▶ **Confianza interpersonal y provisión de bienes públicos**

**A. Gasto en educación**



**B. Gasto en salud**



*Fuente:* Elaboración de los autores a partir de la base de datos UIS UNESCO 2006-19, la base de datos de la OMS 2000-18, y la base de datos de la Encuesta Mundial Gallup 2018.

*Notas:* El gasto en educación presenta el promedio para el periodo 2006-19; los valores que faltan son reemplazados con valores interpolados. El gasto en salud presenta el promedio para el periodo 2000-18. La confianza interpersonal oscila entre 1 y 4, donde 1 significa ninguna confianza en los demás y 4 es mucha confianza. La baja confianza en los demás se define según las opciones 1 a 3, y la confianza alta como el complemento. La muestra comprende 126 países en el panel A y la segunda muestra, 139 países en el panel B.

Los datos de 130 países indican que el gasto público en educación y salud como porcentaje del PIB es más alto en los países con una mayor confianza interpersonal. Los países de América Latina y el Caribe confirman esta relación; sin embargo, son la baja confianza interpersonal y el bajo gasto en bienes públicos los que van de la mano en la región.<sup>2</sup>

La confianza interpersonal también se refleja en dos medidas de las políticas redistributivas. Los países con mayor confianza interpersonal gastan más en protección social. A partir de datos a nivel de país promediados entre 2006 y 2019 en 135 países, el panel A del gráfico 4.3 muestra que la confianza interpersonal y el porcentaje del PIB que los gobiernos gastan en protección social están positiva y significativamente correlacionados. El panel B del gráfico 4.3 ilustra una medida más exhaustiva de la redistribución disponible en 40 países de América Latina y el Caribe y de la OCDE. Esta medida es la diferencia entre los coeficientes de Gini antes de impuestos y después de impuestos, incluidos los beneficios sociales, en una muestra de 40 países de América Latina y el Caribe y la OCDE. La correlación con la confianza interpersonal es nuevamente alta y positiva (0,58). En ambos gráficos, los países de América Latina y el Caribe tienden a aparecer en el cuadrante inferior izquierdo, que refleja baja confianza y bajo gasto o redistribución.

Uno de los debates clave en América Latina y el Caribe y en el mundo está relacionado con el impacto de la desigualdad en la confianza en el gobierno. La premisa es que la desigualdad reduce la confianza en el gobierno.<sup>3</sup> Directamente, la baja confianza interpersonal disminuye la confianza de los ciudadanos en que solo los ciudadanos elegibles solicitarán los beneficios de las políticas redistributivas. Indirectamente, al desalentar a los ciudadanos de emprender una acción colectiva, la falta de confianza interpersonal limita su capacidad de exigirle al gobierno que rinda cuentas por la implementación de dichas políticas (Keefer, Scartascini y Vlaicu, 2020a).

---

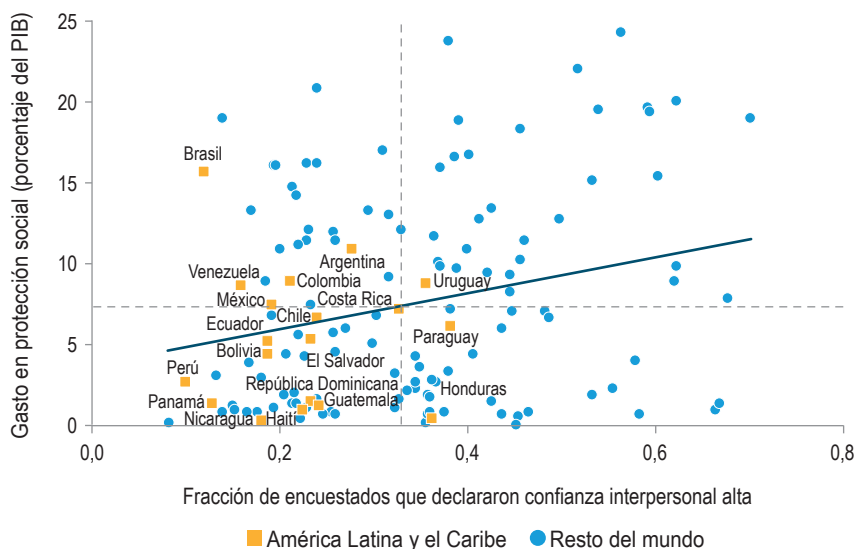
<sup>2</sup> El debate sobre la confianza y la provisión de políticas públicas expuesto más adelante apunta a la importancia de la confianza en el intercambio de información dentro del gobierno. Ponzetto y Troiano (2018) señalan algo similar sobre la confianza y el intercambio de información entre los ciudadanos en el contexto de la educación. Sostiene que la confianza entre los votantes facilita la difusión de información sobre los altos retornos de las inversiones en educación pública. Los votantes seleccionan entonces a candidatos que tienen más probabilidades de apoyar el gasto en educación pública. Los autores muestran que los países con un capital social más alto (relacionado con la confianza interpersonal) gastan una parte mayor del producto en educación pública y experimentan un mayor crecimiento económico.

<sup>3</sup> Este es, por ejemplo, el argumento en Scartascini y Valle Luna (2020a), que se aborda en el capítulo 9.

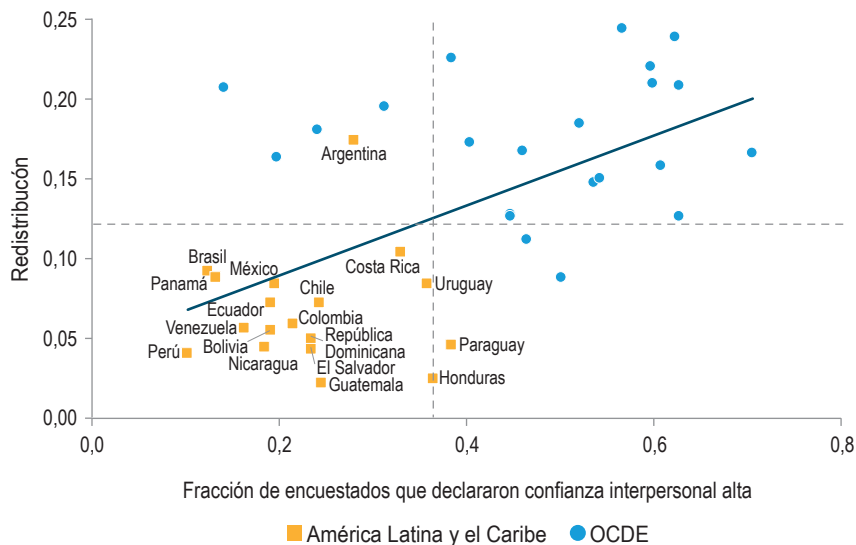


**Gráfico 4.3** ▶ **Confianza interpersonal y redistribución del ingreso**

**A. Protección social**



**B. Diferencial de Gini**



*Fuente:* Elaboración de los autores a partir de la base de datos de la OIT, la base de datos del Commitment to Equity Institute on Fiscal Redistribution y la base de datos de la Encuesta Mundial Gallup 2018.

*Notas:* El gasto en protección social representa el valor del año más reciente. La redistribución es la diferencia entre los coeficientes Gini brutos y netos, calculados con los datos más recientes. La confianza interpersonal oscila entre 1 y 4, donde 1 significa ninguna confianza en los vecinos y 4 es mucha confianza. La baja confianza en los vecinos se define según las opciones 1 a 3, y la confianza alta, como el complemento. La muestra para el panel A comprende 135 países mientras que la muestra para el panel B abarca 40 países.

Por lo tanto, los países con promedios bajos y altos de confianza interpersonal producen políticas públicas sistemáticamente diferentes. En las personas se observan tendencias similares (Keefer, Scartascini y Vlaicu, 2020a).<sup>4</sup> Las que muestran una menor confianza interpersonal son cerca de 8 puntos porcentuales menos partidarias de apoyar la asistencia pública financiada por los impuestos a favor de los pobres y cerca de 6 puntos porcentuales menos partidarias de avalar impuestos progresivos que redistribuyen el ingreso desde los que más tienen a los necesitados (véase el panel A del gráfico 4.4).

La encuesta BID-LAPOP también arroja luz sobre el efecto de la confianza en las preferencias de los votantes por políticas con beneficios individuales versus bienes públicos. Los ciudadanos que dudan de que los políticos cumplan sus promesas tienen más probabilidades de preferir transferencias selectivas en lugar de bienes públicos. En la encuesta se pidió a los participantes que compararan dos alternativas de gasto, una que daba a los hogares más recursos para que procuraran el servicio para sí mismos y otra que aumentaba los impuestos con el fin de que el gobierno pudiera proporcionar el servicio. Por ejemplo, una de las preguntas era si los ciudadanos preferían impuestos más altos para financiar el gasto en educación pública o impuestos más bajos para que los hogares pudieran pagar por sí mismos la educación de sus hijos. Otra de las preguntas ofrecía una alternativa entre mayores impuestos para financiar el gasto público en seguridad o menores impuestos para que los hogares pudieran procurarse su propia seguridad. Los votantes desconfiados deberían tener menos probabilidades de apoyar el gasto del gobierno en ambos bienes públicos, educación y seguridad, porque descartan de forma más tajante las promesas de los políticos de convertir los ingresos tributarios en educación de calidad y en seguridad pública fiable.

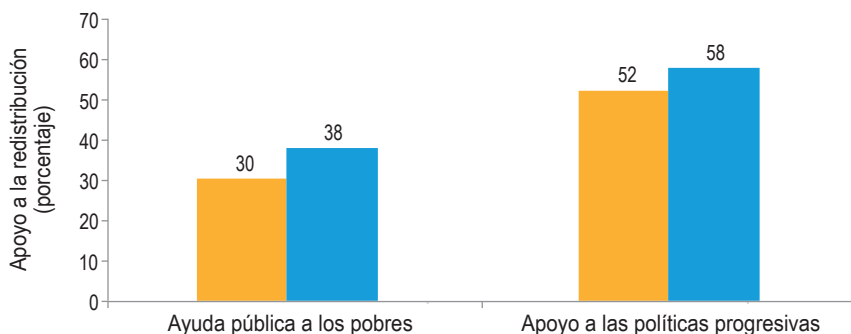
En efecto, los resultados confirman esta expectativa. Los dos paneles del gráfico 4.4 muestran el porcentaje de encuestados a favor de las políticas redistributivas por nivel de confianza interpersonal, y el apoyo al gasto en bienes públicos por nivel de confianza en los políticos. Las personas que expresan un nivel de confianza bajo en las promesas electorales se muestran menos inclinadas hacia los bienes públicos que los ciudadanos que confían. Quienes otorgan escasa confianza a las promesas de los políticos son 7 puntos porcentuales menos partidarios de apoyar inversiones públicas en educación que quienes declaran una confianza alta, y cerca de

---

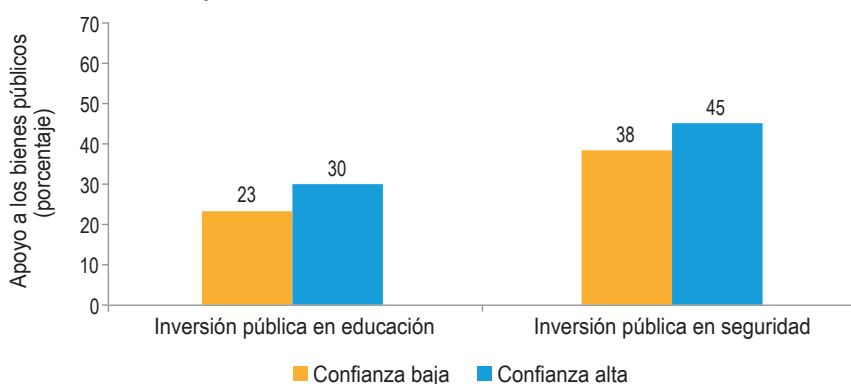
<sup>4</sup> La encuesta BID-LAPOP recogió las preferencias de políticas de 6.040 encuestados de ciudades capitales de siete países: Chile, Colombia, Honduras, México, Panamá, Perú y Uruguay.

### Gráfico 4.4 ► Confianza de los ciudadanos y preferencias de políticas

#### A. Confianza interpersonal



#### B. Confianza en los políticos



Fuente: Elaboración de los autores a partir de la base de datos de BID-LAPOP 2017.

Notas: En el panel A, los encuestados eligen entre una preferencia por impuestos más altos para los pobres y políticas tributarias progresivas, o impuestos más bajos para los ricos y creación de empleos, e impuestos más bajos para que el crecimiento económico reduzca la pobreza. En el panel B, los encuestados eligen entre mayores impuestos para impulsar el gasto en educación y seguridad, o menos impuestos para permitir a los hogares gastar más en educación y seguridad privada, respectivamente. La confianza interpersonal oscila entre 1 y 4, en cuyo caso 1 significa ninguna confianza en la mayoría de las personas y 4 es mucha confianza. La confianza interpersonal baja se define según las opciones 1 a 3, y la confianza alta como el complemento. La confianza en los políticos oscila entre 1 y 4, donde 1 implica ninguna confianza en las promesas de los políticos y 4 es mucha confianza. La confianza baja en los políticos se define según las opciones 1 o 2, y la confianza alta como el complemento.

7 puntos porcentuales menos partidarios de respaldar inversiones públicas en seguridad.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Puede que el mayor apoyo promedio a la seguridad en relación con la educación refleje la conciencia de que los mercados privados no pueden proporcionar seguridad pública de forma adecuada. Helsley y Strange (1999) muestran que los mercados privados que se proponen abordar la falta de provisión de seguridad pueden aumentar el índice general de delincuencia.

También es de prever que la confianza interpersonal influya en la demanda de los ciudadanos de un mejor gobierno. Es probable que los ciudadanos que no pueden actuar colectivamente tengan dificultades para exigir que el gobierno rinda cuentas por una administración corrupta o por regulaciones que limitan sus oportunidades económicas sin acarrear beneficios compensatorios para la sociedad. El gráfico 4.5 ilustra los índices del proyecto de gobernanza de los Indicadores de Gobernanza Mundial (WGI, por sus siglas en inglés) en relación con la confianza interpersonal, a partir de datos de 2018. Una mayor confianza entre los ciudadanos se asocia con un mayor control de la corrupción y una mejor calidad de la regulación. Bjørnskov (2010) va un paso más allá, y sostiene que la confianza interpersonal tiene un efecto causal en la calidad del gobierno, ya que los ciudadanos que confían unos en otros cooperan de manera más eficiente para controlar al gobierno y castigar a los políticos de baja calidad en las elecciones.

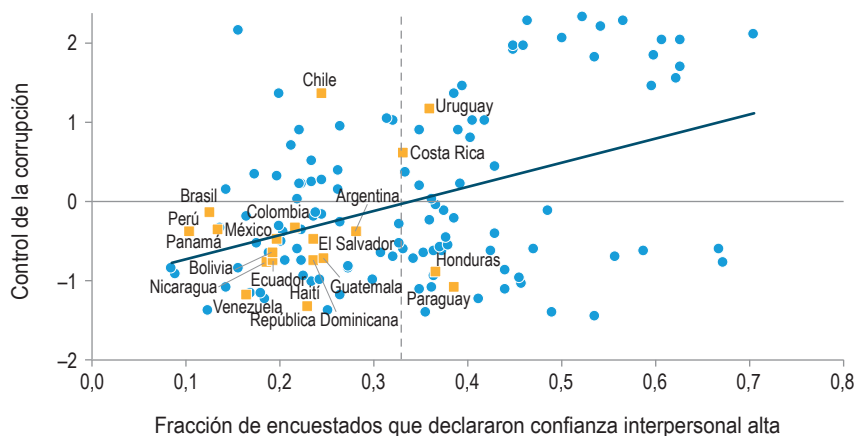
### Navegando en solitario: desconfianza ciudadana y acción colectiva

Uno de los mecanismos a través de los cuales la desconfianza distorsiona las políticas es directo y claro: los ciudadanos expresan menos apoyo a la redistribución si no confían en que los demás ciudadanos y funcionarios públicos respetarán las reglas de elegibilidad. Prefieren políticas con beneficios materiales individuales que pueden monitorearse con facilidad, como los pagos de transferencias, en lugar de políticas con beneficios amplios, menos tangibles, como la educación, donde hay menor comportamiento oportunista del gobierno.

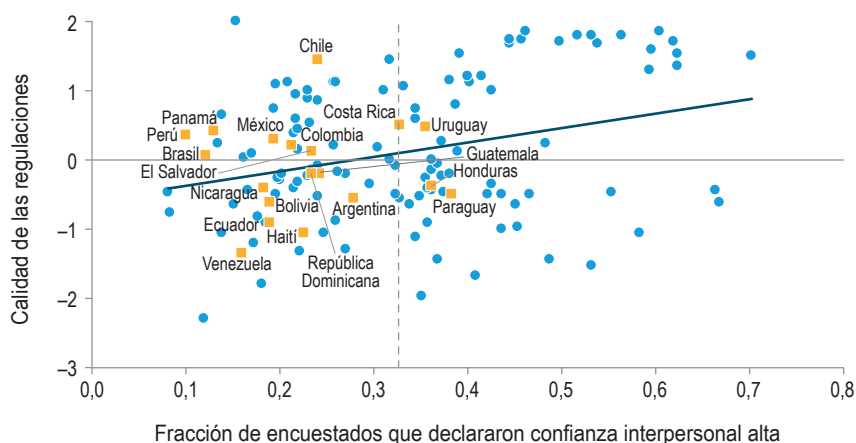
El otro mecanismo a través del cual la desconfianza influye en las políticas es indirecto y menos evidente: la capacidad ciudadana de actuar colectivamente. La acción colectiva es vital para el proceso de desarrollo económico, ya que las buenas políticas públicas confrontan los significativos dilemas de acción colectiva que conspiran contra él. Empresas y ciudadanos tienen incentivos para aprovecharse y no cumplir sus obligaciones de financiar los bienes públicos, que abarcan desde la educación hasta la salud pública y la vigilancia policial. Puede que también busquen exenciones privadas de las reglas que rigen la vida económica, desde el cumplimiento de los contratos y los derechos de propiedad hasta la regulación corporativa. Es probable que esta conducta sea predominante en sociedades donde los ciudadanos tienen escasa capacidad para actuar colectivamente, y es una conducta contraproducente para el desarrollo económico. La confianza entre los ciudadanos resulta clave para facilitar la acción colectiva y allanar el camino del progreso.

**Gráfico 4.5 ▶ Confianza interpersonal y gobernanza**

**A. Control de la corrupción**



**B. Calidad de la regulación**



■ América Latina y el Caribe    ● Resto del mundo

*Fuente:* Elaboración de los autores a partir de la base de datos de WGI 2006-20 y la base de datos de la Encuesta Mundial Gallup 2018.

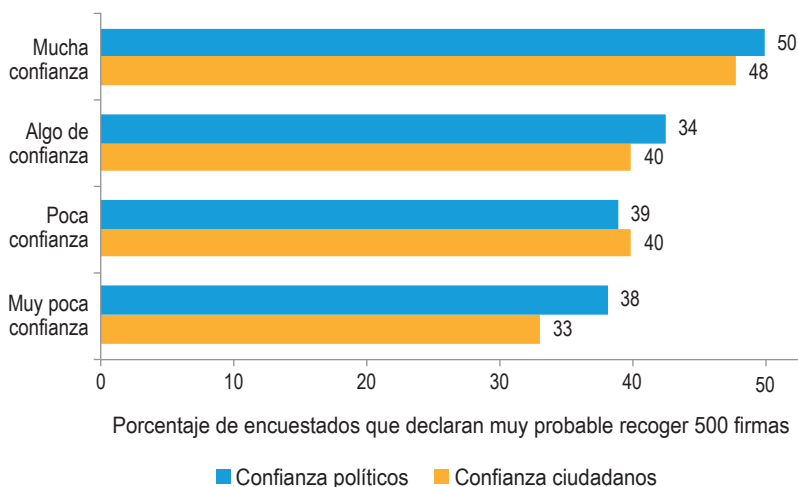
*Notas:* El control de la corrupción y el índice de la calidad de las regulaciones presenta el promedio para el período 2006-19. La confianza interpersonal oscila entre 1 y 4, donde 1 significa ninguna confianza en los otros y 4 es mucha confianza. La baja confianza en los otros se define según las opciones 1 a 3, y la confianza alta como el complemento. La muestra incluye 131 países en ambos paneles.

Acontecimientos históricos lamentables ilustran el impacto a largo plazo de la confianza y la acción colectiva en el desarrollo económico (véase el capítulo 2). Acemoglu, Johnson y Robinson (2001) muestran que las enfermedades endémicas están asociadas con derechos de propiedad débiles, un

frágil Estado de derecho e ingresos más bajos en siglos posteriores. ¿Cuál es la relación entre enfermedad y desarrollo? Una respuesta se obtiene al ver los resultados a través del lente de la confianza y la acción colectiva. Las enfermedades y la mortalidad reducen los horizontes temporales de las personas y alientan la emigración. Estos movimientos de población disminuyen las sanciones sociales por comportamientos no fiables y la capacidad de los ciudadanos para movilizarse colectivamente a favor de instituciones más fuertes. Los requisitos del trabajo forzoso en el Perú colonial (conocido como la mita) suprimieron la provisión de bienes públicos tres siglos más tarde, debido a que destruyeron las comunidades, redujeron la confianza y limitaron la capacidad de cooperación necesaria para apoyar dichos bienes (Dell, 2010). Un fenómeno similar ocurrió en África Oriental, donde las estrategias de coerción y cooptación de los traficantes de esclavos llevó al enfrentamiento entre comunidades y alentó drásticamente las conductas no fiables. Aquellas comunidades de África Oriental donde los traficantes de esclavos eran más activos todavía muestran bajos niveles de confianza, 150 años después (Nunn y Wantchekon, 2011).

La evidencia actual confirma de manera más explícita los vínculos entre confianza y cooperación con una mayor provisión de bienes públicos. Keefer et al. (2019) estudian el autogobierno en los mercados populares de Lima, Perú, y concluyen que los mercados que pueden hacer cumplir el Estado de derecho y sancionan las infracciones de las reglas de mercado son más capaces de participar en actividades colectivas. En particular, la infraestructura de mercado es de mejor calidad cuando el Estado de derecho es más fuerte. Sin embargo, la confianza es clave en el Estado de derecho: los mercados fundados por vendedores con fuertes vínculos sociales tienen significativamente más probabilidades de observar el cumplimiento de las reglas. Arias et al. (2019) demuestran los efectos de la confianza, basada en la fortaleza de las conexiones sociales, en la capacidad de los ciudadanos de exigir que los gobiernos rindan cuentas. Cuando se informa a los ciudadanos acerca de que la administración pública es mala o corrupta, las conexiones sociales contribuyen a una mayor coordinación para expulsar a los políticos con desempeño negativo.

La evidencia de las encuestas de los países de América Latina permite vincular la confianza en los demás ciudadanos con la acción colectiva para demandar bienes públicos del gobierno. En efecto, la encuesta BID-LAPOP preguntó a los participantes si su barrio podía juntar 500 firmas para solicitar al gobierno local que reparase las calles y aceras de los barrios. Los encuestados que no confían en los demás ni en el gobierno tienen significativamente menos confianza en que su barrio pudiera reunir las firmas requeridas. Entre quienes declararon tener “muy poca” confianza en los

**Gráfico 4.6** ▶ **Confianza de los ciudadanos y acción colectiva**

*Fuente:* Elaboración de los autores a partir de la base de datos de BID-LAPOP.

*Notas:* Las barras muestran el porcentaje de encuestados que respondió “muy probable” a la pregunta de si en su barrio se podían recopilar 500 firmas para reparar las calles. Los valores de la confianza oscilan entre 1 y 4, donde 1 significa muy poca confianza en otros ciudadanos (los políticos no respetan las reglas) y 4 es mucha confianza (los políticos respetan la ley).

otros ciudadanos o que los políticos no respetan la ley, solo una tercera parte indicó que era probable que pudiera recopilar las firmas en su barrio. Por su parte, entre quienes se atribuyeron “mucho” confianza en los otros ciudadanos o creen que los políticos respetan la ley, cerca de la mitad señaló que confiaba en obtener las firmas (véase el gráfico 4.6).

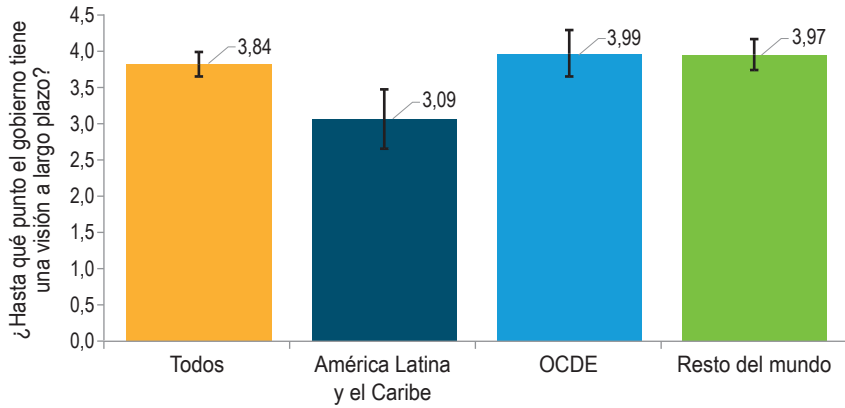
Una mayor confianza interpersonal aumenta la capacidad de actuar colectivamente. A su vez, la acción colectiva mejora la transparencia, que eventualmente mejora el proceso de políticas. Una mayor confianza interpersonal también está altamente correlacionada con una mayor demanda de políticas que generen más y mejores inversiones públicas. Las políticas de miras limitadas, que ponen demasiado énfasis en el corto plazo, son características de América Latina y el Caribe (Stein et al., 2006). El gráfico 4.7 muestra que los gobiernos de la región ocupan el último lugar en su visión de largo plazo, cegada por la falta de confianza.

### El lado de la oferta: confianza entre los responsables de las políticas y su efecto en las políticas públicas

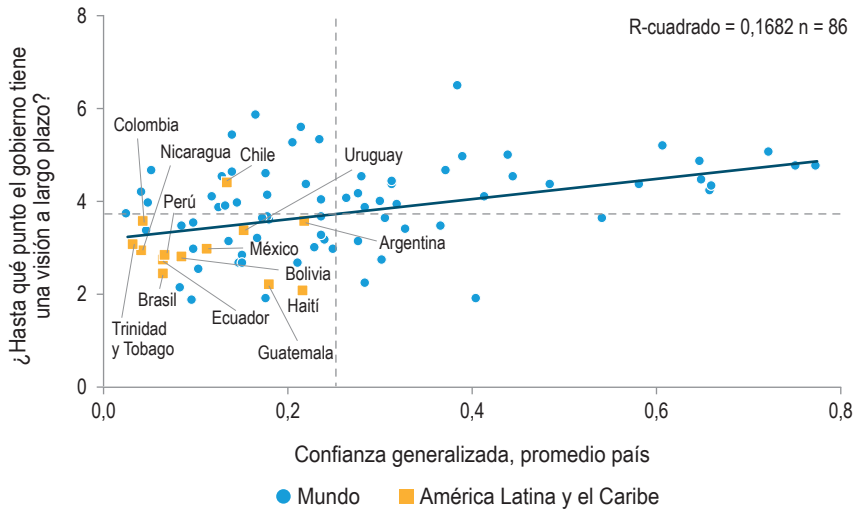
La desconfianza mutua de los votantes y en los políticos distorsiona las políticas que los votantes demandan de los políticos. Desde luego, dado

### Gráfico 4.7 ▶ Confianza de los ciudadanos y visión a largo plazo del gobierno

#### A. Visión a largo plazo del gobierno en todas las regiones



#### B. Relación entre visión a largo plazo del gobierno y confianza



Fuente: Elaboración de los autores sobre la base de la Encuesta Mundial de Valores y la Encuesta de Opinión Ejecutiva del Foro Económico Mundial.

Notas: La visión a largo plazo del gobierno viene de la Encuesta de Opinión Ejecutiva de 2019 del Foro Económico Mundial. Se mide a partir de las respuestas a la pregunta: “En su país, ¿en qué medida el gobierno tiene una visión a largo plazo?”. Las respuestas se basan en una escala del 1 al 7, [1 = en ninguna medida; 7 = en gran medida]. Cada barra es un promedio simple de los datos a nivel de país. El grupo de economías avanzadas de la OCDE excluye a los países de América Latina y el Caribe: Chile, Colombia, Costa Rica y México. Para el panel A, la muestra total cuenta con 140 países, entre ellos: Argentina, Bolivia, Brasil, Barbados, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Haití, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Los datos de confianza proceden de la Encuesta Integrada de Valores (2010-2020), que recopila la sexta y séptima ola de la Encuesta Mundial de Valores, así como la quinta ola del Estudio Europeo de Valores. En el panel B, cada punto es el promedio simple de las observaciones de cada país para los años 2010-2020 y 2019, eje X y eje Y, respectivamente. Las líneas de puntos representan los valores medios de toda la muestra para cada variable. La muestra total cuenta con 86 países, entre los cuales se encuentran Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Haití, México, Nicaragua, Perú, Trinidad y Tobago y Uruguay.



que los políticos pretenden ser reelegidos, tienen incentivos para ofrecer las políticas que demandan los votantes. Además, la desconfianza entre los legisladores y los funcionarios públicos, entre los legisladores y la rama ejecutiva, y de los funcionarios públicos en los propios ciudadanos disminuye la oferta de políticas para apoyar el crecimiento inclusivo.

Las relaciones entre los legisladores y entre legisladores y funcionarios públicos dictan las políticas que los gobiernos adoptan e implementan. Estas relaciones parecen ser sumamente formales y estar estrictamente reguladas por las constituciones y la ley. Sin embargo, en la práctica todos estos actores tienen una discrecionalidad considerable y no regulada y la mayoría de las veces sus interacciones son informales (Bonvecchi y Scarascini, 2020). Los debates sobre las ventajas y desventajas de un nuevo proyecto de ley, incluso la decisión de presentar proyectos legislativos, la rapidez para autorizar e implementar una ley, o los acuerdos y promesas hechos para ganar el apoyo de los demás para iniciativas de políticas, dependen de la confianza.

El problema de la confianza no es solo bilateral entre la rama legislativa y la rama ejecutiva, o entre dos legisladores. También aquí afecta la capacidad de acción colectiva. Cuando los ciudadanos no pueden actuar colectivamente, no es fácil que demanden bienes públicos o exijan rendición de cuentas al gobierno por su fracaso para proporcionar esos bienes. Los legisladores se enfrentan a los mismos dilemas de acción colectiva y, como suele suceder con los ciudadanos, tienen menos probabilidades de superarlos si no hay confianza.<sup>6</sup>

Cuando la desconfianza entre los legisladores es generalizada, los legisladores individuales no pueden contar con que sus pares se unan a ellos para votar a favor de bienes públicos, de regulaciones que mejoren el bienestar o de reformas que fortalecen las instituciones. Tampoco pueden contar con ellos para supervisar a la rama ejecutiva cuando implementa estas políticas (Stein et al., 2006). En organizaciones grandes como los gobiernos, la confianza facilita la colaboración y la coordinación entre los actores públicos para generar políticas públicas (La Porta et al., 1997). La desconfianza disminuye los incentivos legislativos para promover políticas con beneficios a largo plazo, dado que estas dependen de las acciones de los futuros responsables de formular políticas. En cambio, los lleva a preferir políticas focalizadas en grupos pequeños, con los que tienen conexiones personales, en lugar de centrarse en bienes públicos, dado que estos últimos dependen de la cooperación entre los responsables de las políticas

<sup>6</sup> El problema surge en cualquier grupo: Bartling et al. (2018) demuestran que la confianza aumenta significativamente la eficiencia de las interacciones sociales en los grupos.

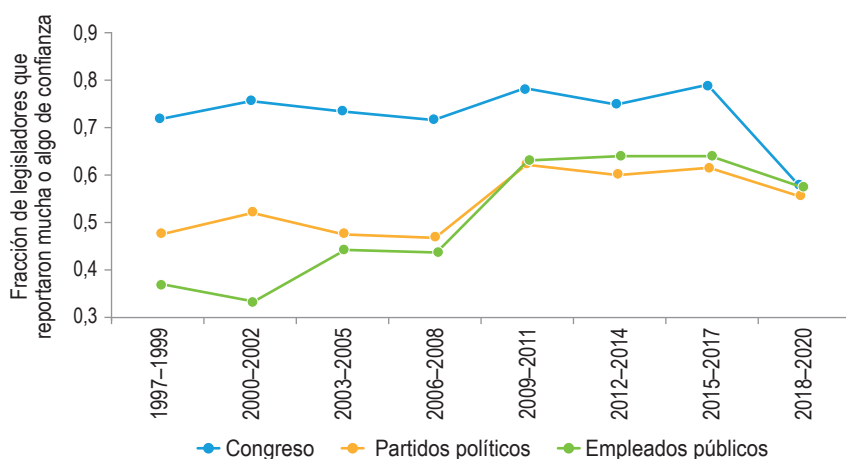
para su aprobación e implantación. También reduce sus incentivos para promover reformas complejas o difíciles que les exigen contar con información proveniente de otros. La desconfianza también reduce la probabilidad de invertir en la institucionalización. Los legisladores no invierten en convertir al Congreso en el recinto donde efectivamente se tomen decisiones y no invierten en aumentar su capacidad y conocimiento (Scartascini y Tommasi, 2012; Palanza, Scartascini y Tommasi, 2016). En países con bajos niveles de institucionalización, las instituciones formales importan menos, lo que genera una menor calidad de las políticas públicas a largo plazo (Caruso, Scartascini y Tommasi, 2015; Palanza, Scartascini y Tommasi, 2016).

El poder legislativo está poblado de figuras políticas que compiten entre sí, a saber, legisladores de partidos diferentes, a menudo con intereses electorales y de políticas opuestos. Por lo tanto, la cooperación es difícil. Depende en primera instancia de los partidos políticos, a través de los cuales se organizan los legisladores con ideas parecidas. Los capítulos 7 y 8 ponen de relieve el rol clave de los partidos políticos en la movilización ciudadana para la acción colectiva a favor de sus intereses compartidos. Cumplen el mismo papel dentro del poder legislativo. Los partidos políticos constituyen el principal vehículo de negociaciones entre los legisladores para emprender una acción colectiva, por ejemplo, como la aprobación de legislación relacionada con la provisión de bienes públicos (Aldrich, 1995). Si los legisladores no confían en los partidos, lo cual es evidentemente el caso en América Latina y el Caribe, también es poco probable que crean que las decisiones colectivas se ejecutarán.<sup>7</sup> Aun cuando los legisladores construyan vínculos individuales de confianza con otros legisladores, como a veces sucede, los vínculos bilaterales no consiguen movilizar una acción colectiva que es propia de los grupos. Además, los líderes de los partidos siempre pueden obligar a los legisladores a romper sus acuerdos privados con otros legisladores. En resumen, cuando los partidos no son fiables, tampoco se puede confiar en las negociaciones con otros legisladores.

### La formulación de malas políticas

La cooperación entre los legisladores es esencial para contar con políticas públicas de alta calidad. La evidencia de una encuesta única, el Proyecto de Elites Parlamentarias Latinoamericanas (PELA, por sus siglas en inglés), arroja luz sobre el rol de la confianza tiene para determinar las preferencias

<sup>7</sup> En América Latina y el Caribe se observa una correlación positiva fuerte: si la institucionalización de los partidos es baja, la institucionalización del Congreso también es baja (Palanza, Scartascini y Tommasi, 2016).

**Gráfico 4.8** ▶ **Confianza de los legisladores en América Latina y el Caribe**

*Fuente:* Elaboración de los autores a partir de la base de datos de PELA 1997-2020.

*Notas:* La serie sobre la confianza es el promedio para cada ola de un conjunto de 18 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Los valores de la confianza oscilan entre 1 y 4, donde 1 significa ninguna confianza en los actores públicos y 4 es mucha confianza; la confianza alta y moderada se define con las opciones 3 o 4. Cada ola puede contener un conjunto diferente de países. El último período cubierto por la encuesta PELA cubre solo siete de los 18 países.

de políticas de los legisladores en la región. Se trata de la encuesta más amplia existente sobre las elites parlamentarias de la región. Desde 1997, los investigadores de la Universidad de Salamanca han venido recopilando datos de legisladores en 18 países de América Latina y el Caribe, en la mayoría de los casos al menos una vez por período legislativo. Los legisladores responden a preguntas sobre la confianza en el Congreso, los partidos políticos y los empleados públicos. El gráfico 4.8 presenta las tendencias temporales de la confianza de los legisladores en otros actores políticos.

Preguntar a los legisladores sobre su confianza en el Congreso es similar a preguntar a los miembros de cualquier organización sobre su confianza en los colegas. Las organizaciones que carecen de altos niveles de confianza entre los colegas suelen considerarse problemáticas; por eso, cabe resaltar la importancia de que solo el 41% de los empleados públicos de la región señale que confía en otros empleados públicos. Para la mayor parte del período cubierto por las encuestas PELA, entre el 70% y el 80% de los legisladores declaró su confianza en el Congreso, una cifra que se desplomó a menos del 60% en la ola de 2018-20.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Sin embargo, debido a la pandemia de COVID-19, la cobertura de la última ola de la encuesta PELA disminuyó de 18 a 7 países.

En general, la confianza de los legisladores en los partidos políticos y en los empleados públicos ha sido mucho más baja que su confianza en el Congreso. En los últimos 10 años, cerca del 60% de los legisladores ha declarado tener una confianza alta o moderada en los empleados públicos y en los partidos políticos. Este resultado es de destacar, debido a que las otras organizaciones a las que pertenecen los legisladores son los partidos políticos. Sin embargo, cerca del 40% de los legisladores no confía en sus partidos. La desconfianza de los legisladores en sus propios partidos políticos inhibe su capacidad de actuar colectivamente, ya que los partidos son el principal vehículo a través del cual los políticos se coordinan para el logro de objetivos comunes. La desconfianza en los empleados públicos afecta sus opciones de políticas y los lleva a evitar aquellas que otorgan discreción en el sector público.

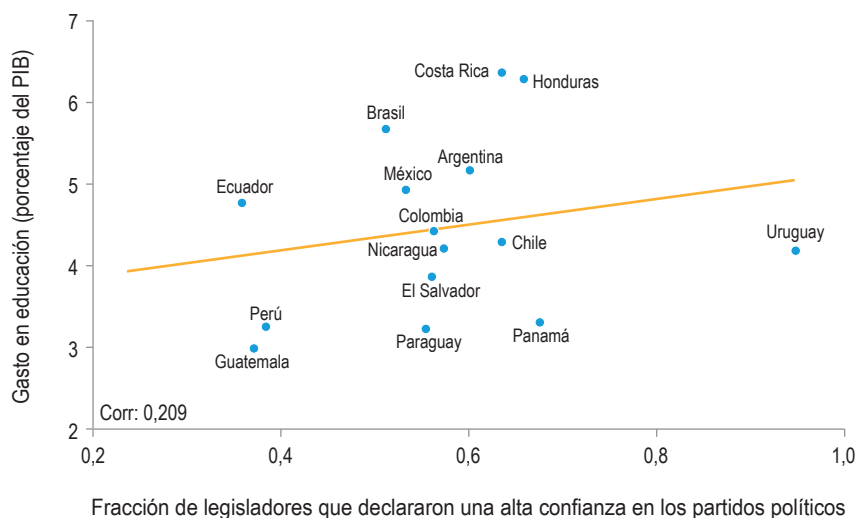
El gasto en educación ilustra la confianza del legislador en los partidos. En los países de América Latina y el Caribe, la mayor confianza de los legisladores en los partidos se asocia con un gasto más alto en educación como porcentaje del PIB (véase el panel A del gráfico 4.9). Individualmente, los legisladores pueden hacer poca cosa para mejorar la calidad de la educación o superar el gasto en este rubro. Deben confiar en que, colectivamente, todos los legisladores se interesarán y los funcionarios públicos asignarán el presupuesto de educación con el fin de maximizar el aprendizaje de los alumnos. Cuando la confianza en los partidos es baja, los legisladores tienen escasas garantías de que se respetarán los acuerdos con otros legisladores o con la rama ejecutiva. Por consiguiente, tienen menos interés en asignar recursos a la educación.

El panel B del gráfico 4.9 ilustra más directamente las implicaciones de la confianza en los partidos políticos en la credibilidad de los acuerdos con la administración pública. La gráfica de dispersión allí presentada consigna el número de días requeridos para obtener un servicio de suministro eléctrico, de acuerdo con la base de datos de los Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial (promediados para 2010–19), en relación con la confianza de los legisladores en los partidos políticos. En ausencia de partidos fiables, los legisladores no tienen una manera efectiva de obligar colectivamente a los gobiernos a mejorar la calidad de los servicios públicos. En consonancia con ello, los países cuyos legisladores confían más en los partidos tienden a tener una provisión de servicios más rápida.

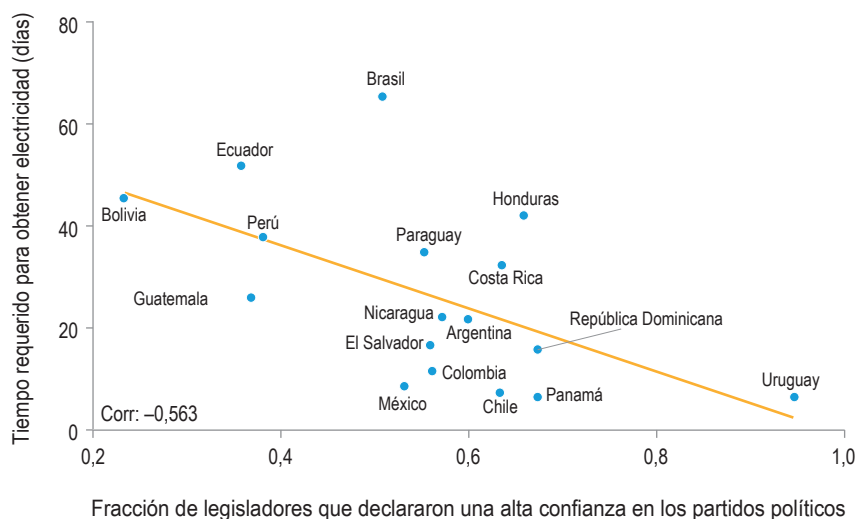
El intercambio de información es clave en el diseño de una legislación amplia que afecta los intereses colectivos de los legisladores. Las políticas públicas destinadas a proporcionar bienes públicos o a corregir fallas de mercado, que abarcan desde educación, atención de la salud y vigilancia policial hasta regulación ambiental y planificación urbana, son complejas y demandan conocimientos expertos. Una formulación de políticas efectivas requiere que los legisladores compartan la información. Sin embargo,

### Gráfico 4.9 ► Confianza de los legisladores y resultados de políticas

#### A. Gasto en educación



#### B. Provisión de servicios públicos

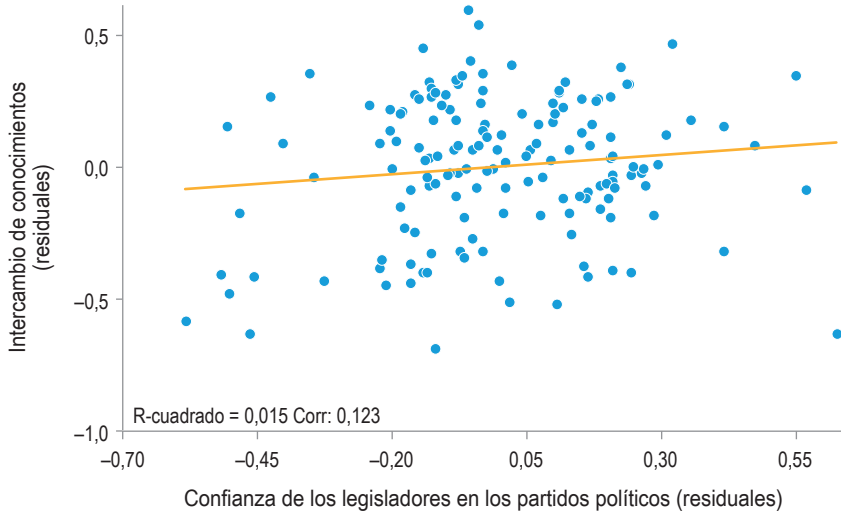


Fuente: Panel A, elaboración de los autores a partir de la base de datos UIS-UNESCO 2006-19 y PELA 1997-2020. Panel B, elaboración de los autores a partir de la base de datos de los Indicadores de Desarrollo Mundial 2011-20 y la base de datos PELA 1997-2020.

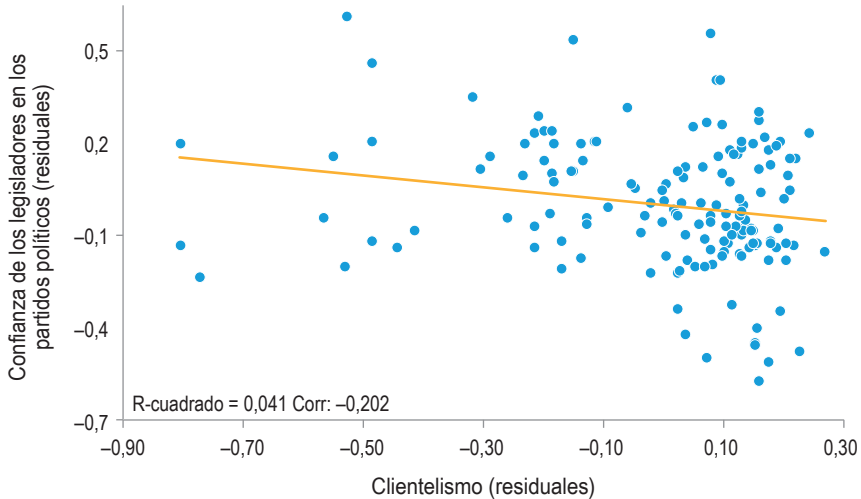
Notas: El gasto en educación presenta el promedio para el período 2006-19; los valores que faltan son reemplazados con valores interpolados. El tiempo requerido para completar un procedimiento de instalación eléctrica presenta el promedio para el período 2011-20. Esta variable refleja el número de días necesarios para obtener una conexión eléctrica. La medida captura la duración mediana que el proveedor de electricidad y los expertos indican que se precisa en la práctica para conseguir el suministro, en lugar de lo requerido por la ley. La confianza de los legisladores en los partidos políticos oscila entre 1 y 4, donde 1 significa ninguna confianza en los partidos políticos y 4 es mucha confianza. La baja confianza en los partidos políticos se define según las opciones 1 o 2, y la confianza alta como el complemento.

**Gráfico 4.10** ▶ **Confianza de los legisladores, intercambio de información y percepciones de clientelismo**

**A. Intercambio de información**



**B. Percepción sobre el grado de clientelismo**



*Fuente:* Elaboración de los autores a partir de la base de datos de la encuesta PELA-BID sobre legisladores colombianos (2019).

*Notas:* El intercambio de conocimientos mide la percepción de los encuestados acerca de la disposición de otros legisladores a compartir sus conocimientos. Los valores del intercambio de conocimientos oscilan entre 1 y 4, donde 1 significa nada habitual y 4 quiere decir muy habitual. La confianza de los legisladores de los partidos políticos es normalizada al intervalo de unidad. El clientelismo captura la percepción del legislador de la frecuencia con la que los candidatos y los partidos políticos ofrecen bienes de consumo a cambio de votos. Los valores de clientelismo oscilan entre 1 y 4, donde 1 significa nunca y 4 implica muy a menudo. Cada punto es la observación de un legislador y hay un total de 155 observaciones. Los residuales controlan por primera vez en el Congreso, edad, educación, género, indicadores de los partidos políticos e indicadores de las cámaras.

si los partidos no pueden cooperar lo suficiente para desarrollar y promulgar estas políticas, el intercambio de información es menos probable. Los efectos de la confianza de los legisladores en los partidos en la colaboración en el Congreso aparecen en una encuesta PELA-BID de 2019, en la cual los legisladores colombianos respondieron sobre el intercambio de información con otros actores y sobre sus preferencias de política pública. El panel A del gráfico 4.10 revela una asociación negativa entre la confianza de los legisladores en los partidos y el intercambio de información.

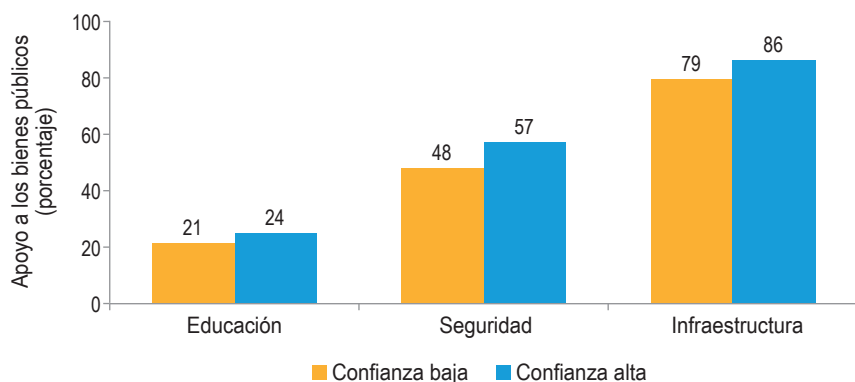
Una lógica similar vincula la desconfianza en los partidos con la práctica de políticas clientelistas. Cuando los legisladores no confían en sus partidos para velar por el cumplimiento de los acuerdos, es más difícil elaborar y promulgar políticas de base amplia que afecten a todos los legisladores. Al contrario, los legisladores se centran en asignar beneficios a grupos específicos de simpatizantes. La encuesta PELA preguntó a los legisladores cuán a menudo, según ellos, los candidatos y los partidos políticos ofrecen bienes de consumo a cambio de votos. El panel B del gráfico 4.10 revela que los legisladores que no confían en los partidos políticos creen que esos intercambios son frecuentes.

En ambos paneles, las asociaciones controlan por diferencias entre los legisladores con respecto a su edad, estudios, género, ideología y situación de oposición, si cumplen su primer mandato, y su experiencia en términos más generales. A medida que el nivel de confianza en los partidos políticos aumenta, también lo hace el intercambio de información, mientras que las percepciones de clientelismo político disminuyen.

Las preferencias por los bienes públicos también están asociadas con la confianza del legislador en los partidos políticos. Las encuestas PELA-BID en Colombia y Panamá midieron las preferencias de políticas de los legisladores en temas como educación, seguridad e infraestructura. Se preguntó a los legisladores si preferían impuestos más altos para financiar un bien público o impuestos más bajos para que los hogares pudieran proporcionarse de manera privada los bienes a sí mismos. El gráfico 4.11 muestra el porcentaje de encuestados que apoyan el financiamiento público por nivel de confianza en los partidos políticos. Los legisladores con niveles más altos de confianza en los partidos también expresaron mayor predilección por los bienes públicos.

### La desconfianza entre empleados públicos perjudica a la administración pública

Los países administran e implementan políticas públicas a través de los organismos públicos. Por lo tanto, los comportamientos y actitudes de los

**Gráfico 4.11** ▶ **Confianza de los legisladores y preferencias de políticas**

*Fuente:* Elaboración de los autores a partir de la base de datos de la encuesta PELA-BID sobre los legisladores colombianos (2019) y la base de datos de la encuesta PELA de Panamá 2019.

*Notas:* Los encuestados eligieron entre una preferencia por el aumento de impuestos para impulsar el gasto en educación, seguridad e infraestructura, o por bajar los impuestos para permitir a los hogares gastar más en educación, seguridad e infraestructura privadas, respectivamente. Los valores de la confianza oscilan entre 1 y 4, donde 1 significa ninguna confianza en los partidos políticos y 4 es mucha confianza. La confianza baja se define según las opciones 1 o 2, y la confianza alta como el complemento.

empleados públicos son determinantes fundamentales del desempeño de los organismos públicos y, eventualmente, de la capacidad de los gobiernos para llevar a cabo sus funciones (Best, Hjort y Szakonyi, 2019). Una implementación de políticas exitosa requiere que los empleados públicos colaboren, sean sensibles y receptivos a las necesidades de los ciudadanos y apliquen su discrecionalidad sobre las políticas públicas para maximizar el bienestar ciudadano. La confianza —en otros empleados públicos y en los propios ciudadanos— influye en el cumplimiento de estas funciones de tres maneras. En primer lugar, incide en la cantidad de esfuerzo que las personas invierten en su trabajo. Los empleados se esfuerzan más si confían en que sus esfuerzos serán recompensados. En segundo lugar, promueve la cooperación y el intercambio de información entre colegas. En tercer lugar, disminuye la resistencia a la innovación y al cambio organizacional (Keefer, Perilla y Vlaicu, 2020). Juntas, las consecuencias de la desconfianza entre los funcionarios públicos constituyen un severo obstáculo para una administración pública eficiente.

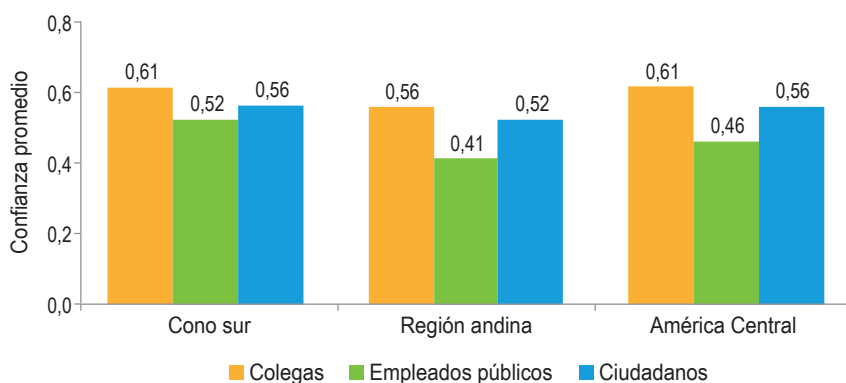
La confianza facilita la colaboración en tareas complejas entre colegas en los organismos públicos, así como entre los legisladores. En el sector público, los funcionarios deben trabajar junto con sus colegas, los ciudadanos y funcionarios de otros organismos públicos para implementar los programas de gobierno. A fin de documentar la relación entre confianza y cooperación en los organismos del sector público en América Latina y el



Caribe, la Encuesta del Sector Público del BID realizada en 2020 recopiló información sobre la confianza y las preferencias de políticas de los empleados públicos. Los participantes respondieron preguntas sobre la confianza en sus compañeros de trabajo, en los empleados públicos en general y en los ciudadanos. La encuesta estableció una distinción entre compañeros de trabajo —aquellos con los que el encuestado interactúa de manera regular— y empleados públicos en general. En las regiones de América Latina y el Caribe donde se realizó la encuesta, la confianza en los compañeros de trabajo rozó el 60%, cifra muy superior que la correspondiente a la categoría de los empleados públicos en general. Por otro lado, se observa mayor confianza en los ciudadanos que en los empleados públicos. Todos los tipos de confianza tienden a ser menores en la región andina (véase el gráfico 4.12).<sup>9</sup>

La encuesta también solicitó opiniones sobre la cooperación y el intercambio de información. La comparación de estas respuestas entre los encuestados de alta y baja confianza revela el mismo patrón de conducta para los empleados públicos que para los legisladores: la desconfianza en los demás reduce la cooperación y el intercambio de información. Los encuestados que expresan una mayor confianza en los empleados públicos tienen significativamente más probabilidades de declarar que la

**Gráfico 4.12** ▶ **Confianza de los empleados públicos en los demás, por región**



*Fuente:* Elaboración de los autores a partir de la base de datos de la Encuesta del Sector Público del BID 2020 y Keefer, Perilla y Vlaicu (2020).

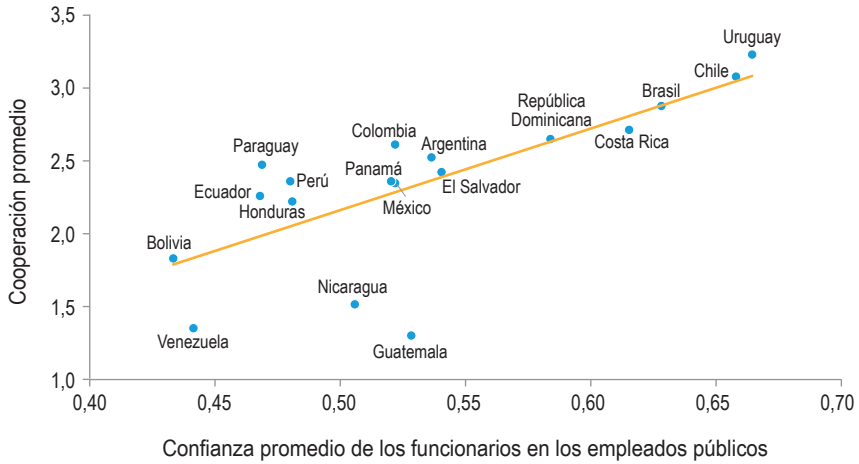
*Notas:* Las regiones de América Latina se definen para un conjunto de 18 países de la siguiente manera: Cono Sur (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay); región andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), y Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana).

<sup>9</sup> Estas diferencias también son estadísticamente significativas.

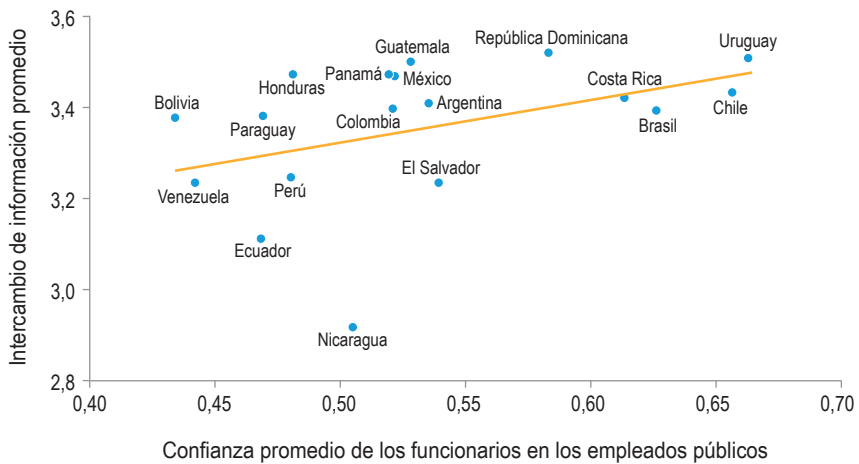
cooperación mejora el desempeño en el trabajo y que dependen de la información compartida por los colegas (véase el gráfico 4.13).

**Gráfico 4.13** ▶ **Confianza de los empleados públicos y colaboración**

**A. Cooperación**



**B. Intercambio de información**



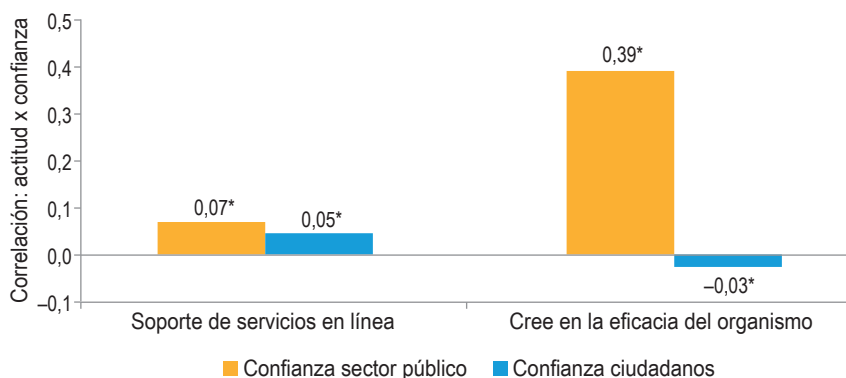
*Fuente:* Elaboración de los autores a partir de la base de datos de la Encuesta del Sector Público del BID 2020 y Keefer, Perilla y Vlaicu (2020).

*Notas:* La cooperación mide el acuerdo de los encuestados con la afirmación de que los proyectos del equipo, las tareas compartidas y las reuniones afectan la capacidad de realizar su trabajo de forma adecuada. Los valores de la cooperación oscilan entre -5 y 5, donde -5 representa “reducir mucho” y 5 representa “aumentar mucho”. El intercambio de información calcula en qué medida los encuestados dependen de la información obtenida de sus compañeros de trabajo. Los valores del intercambio de información oscilan entre 1 y 4, donde 1 representa “dependen muy poco” y 4 representa “dependen mucho”. La confianza de los funcionarios en los empleados públicos muestra los promedios normalizados con el intervalo de la unidad.

Además de la relación positiva entre confianza y colaboración, los empleados públicos también pueden aumentar la efectividad de los organismos públicos mostrándose abiertos a la innovación en la provisión de servicios públicos. Una de esas innovaciones va de la mano con la revolución digital. La encuesta del BID preguntó a los empleados públicos sobre la ampliación de los servicios públicos en línea para los ciudadanos. La mayoría (55%) se mostró muy a favor. Sin embargo, estas mejoras pueden ser costosas y requieren cambios en la manera en que funcionan los organismos públicos; por lo tanto, puede que el personal se resista a esos cambios. La confianza en los pares reduciría los costos; su influencia positiva en la conducta colaborativa podría ayudar a frenar la resistencia a la innovación.

Los empleados con una alta confianza en el sector público tienen 7 puntos porcentuales más de probabilidades de apoyar los servicios en línea (véase el gráfico 4.14). Al comparar la confianza promedio por país de la encuesta de los empleados públicos con el Índice de E-Gobierno, que rastrea el progreso de los países en la implementación de la agenda

**Gráfico 4.14** ▶ **Confianza de los empleados públicos, actitudes hacia la digitalización y puntos de vista sobre la efectividad del organismo**



*Fuente:* Elaboración de los autores a partir de la base de datos de la Encuesta del Sector Público del BID 2020 y Keefer, Perilla y Vlaicu (2020).

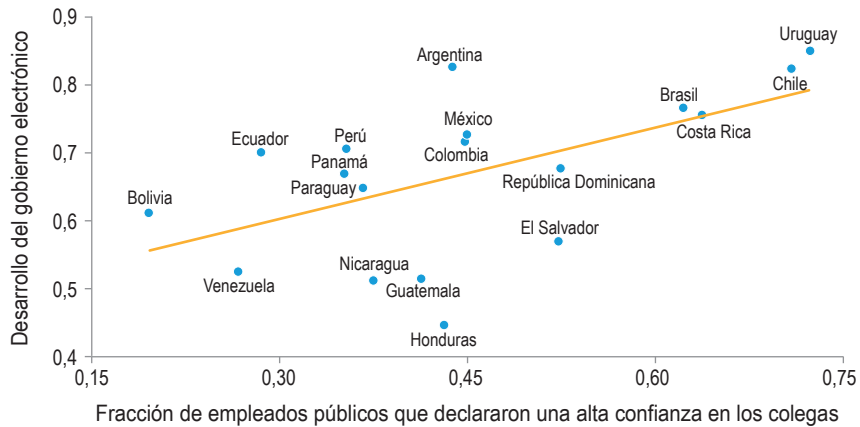
*Notas:* Cada barra indica la medida en que el aumento de una unidad en las variables —confianza en el sector público, confianza en los ciudadanos— está asociado con actitudes a favor de los servicios en línea del sector público y la efectividad percibida del organismo. Las regresiones controlan por edad, género, categorías de nivel de estudios y empleo público actual. También incluyen efectos fijos de país. Los servicios en línea miden la opinión del encuestado acerca de la ampliación de la provisión de servicios públicos en línea a los ciudadanos. Los valores de los servicios en línea oscilan entre 1 y 5, donde 1 significa aversión hacia los servicios en línea y 5 representa fuertes preferencias a favor de los servicios públicos en línea. La efectividad del organismo mide la efectividad del organismo en el cumplimiento de su misión durante 2019, según la percepción del encuestado. Los valores de la efectividad del organismo oscilan entre 1 y 5, donde 1 representa un desempeño deficiente y 5, muy buen desempeño. Los servicios en línea, la efectividad del organismo y las medidas de la confianza fueron normalizadas con el intervalo de la unidad.

\* Significancia estadística a nivel del 5%.

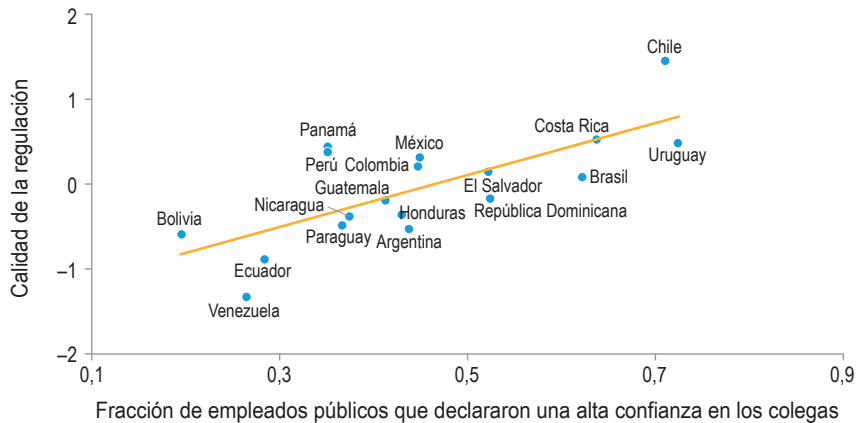
de gobierno electrónico, se obtiene más evidencia del vínculo entre confianza entre empleados públicos y gobierno electrónico. El panel A del gráfico 4.15 permite observar una fuerte correlación positiva entre la

**Gráfico 4.15** ▶ **Confianza de los empleados públicos, gobierno electrónico y regulación**

**A. Desarrollo del gobierno electrónico**



**B. Calidad de la regulación**



*Fuente:* Panel A, elaboración de los autores a partir de la base de datos de la Encuesta E-Gobierno de las Naciones Unidas 2020 y la base de datos de la Encuesta del Sector Público del BID 2020. Panel B, elaboración de los autores a partir de la base de datos WGI 2006-20 y la base de datos de la Encuesta del Sector Público del BID 2020.

*Notas:* La calidad de las regulaciones presenta el promedio para el período 1996-2018. Esta variable refleja las percepciones de la capacidad del gobierno para formular e implementar políticas y regulaciones que permiten y promueven el desarrollo del sector privado. La confianza de los empleados públicos en los colegas oscila entre 1 y 4, donde 1 significa ninguna confianza en los colegas y 4 es mucha confianza. La baja confianza de los empleados públicos se define según las opciones 1 o 2, y la confianza alta como el complemento.

confianza de los empleados públicos y el índice, así como el gráfico 4.14 muestra que, individualmente, los empleados públicos confiados tienen más probabilidades de apoyar los servicios en línea.

Tener regulación de calidad, al igual que las reformas del gobierno electrónico, exige cooperación e intercambio de información entre los empleados públicos. La confianza promueve esta conducta cooperativa y tiene un impacto favorable en las decisiones regulatorias de los gobiernos (véase el panel B del gráfico 4.15). De hecho, la asociación entre confianza de los empleados públicos y gobierno orientado a los ciudadanos se refleja más ampliamente en la relación entre confianza y fe en la misión de los organismos del sector público. La encuesta pidió a los participantes que compartieran sus percepciones sobre la efectividad del organismo público al que pertenecen para llevar a cabo su misión en 2019. Solo el 41% señaló que el desempeño de su organismo público había sido alto o muy alto. Sin embargo, la brecha entre los empleados de alta y baja confianza es enorme. Los que confían en sus pares tienen 39 puntos porcentuales más de probabilidades de declarar que su organismo público fue efectivo (gráfico 4.14).

La confianza en otros empleados públicos tiene implicaciones importantes para las percepciones de los empleados públicos sobre cómo lidiar con las crisis. En el caso de la pandemia de COVID-19 y el problema de distanciamiento social, los empleados públicos que confían en sus pares tienen más probabilidades de culpar de los bajos niveles de distanciamiento físico a los ciudadanos que al gobierno. Tienen menos probabilidades de creer que la respuesta adecuada de políticas ante el bajo distanciamiento implica más restricciones impuestas por el gobierno sobre la conducta de los ciudadanos.

Estas conclusiones son el resultado de un experimento aleatorizado con funcionarios públicos que respondieron a información acerca del éxito de su país para alcanzar el distanciamiento social en una etapa temprana de la pandemia y arrojan luz sobre su respuesta preferida de políticas a esa información. A todos los encuestados se les mostró un gráfico de barras que describía el nivel de distanciamiento social en su país al comienzo de la pandemia. Luego, se les presentaron de forma aleatoria dos estadísticas diferentes: un grupo vio a su país bajo una luz positiva cuando su desempeño se comparó con el nivel del promedio mundial de distanciamiento social, que era más bajo que el de casi todos los países de América Latina y el Caribe;<sup>10</sup> el otro vio a su país bajo una luz negativa cuando se le

---

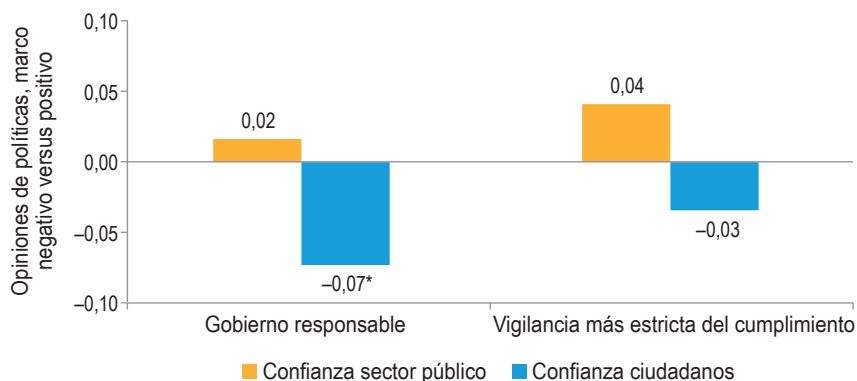
<sup>10</sup> Nicaragua fue el único país con una estadística nacional para el distanciamiento social más baja que el promedio mundial. En este caso, la estadística nacional se mostró por sí misma para el tratamiento positivo.

enseñaron los datos de España, en cuyo caso se podía apreciar una mayor adhesión al distanciamiento social que en la región.

Después de que los encuestados vieran el gráfico de barras, primero se les preguntó quién consideraban que fuese más responsable de los niveles de distanciamiento social en su país: si el gobierno o los ciudadanos. En segundo lugar, se les preguntó si pensaban que era necesaria una vigilancia más estricta del cumplimiento del distanciamiento social por parte del gobierno.

El gráfico 4.16 compara la reacción de los empleados públicos de baja confianza a las malas noticias sobre el distanciamiento social en su país con la reacción de los empleados públicos de alta confianza. Los empleados públicos que no confían en sus compañeros de trabajo reaccionan a las malas noticias —información de que el desempeño del país ha sido peor que el de España— asignando más responsabilidad al gobierno y mostrándose a favor de una vigilancia más estricta del cumplimiento del distanciamiento social. En ambas cuestiones —responsabilidad y cumplimiento— su desconfianza los lleva a la conclusión, a partir de las malas noticias, de que la respuesta del gobierno a la pandemia ha sido inadecuada. Los resultados en relación con un cumplimiento estricto son iguales

**Gráfico 4.16** ► Efectos de la confianza sobre las percepciones de la responsabilidad para obtener buenos o malos resultados sociales del distanciamiento



*Fuente:* Elaboración de los autores sobre la base de la Encuesta del Sector Público del BID 2020 y Keefer, Perilla y Vlaicu (2020).

*Notas:* Cada barra indica la diferencia en las opiniones promedio de políticas entre los encuestados tratados (marco negativo) y de control (marco positivo) por nivel de confianza. La confianza mide la confianza en los compañeros de trabajo; los valores oscilan entre 1 y 4, donde 1 significa ninguna confianza y 4 es mucha confianza. La confianza baja se define según las opciones 1 o 2, y la confianza alta como el complemento. Las medidas en el eje X convertidas a variables ficticias que indican respuesta por encima de la mediana.

\* Estimación estadísticamente diferente de cero a nivel del 5%.

a los del capítulo 3, el cual muestra que en sociedades de baja confianza hay una preferencia más marcada por la regulación (de las empresas), aunque la desconfianza se extiende a los que ejercen la supervisión de parte del gobierno.

Las dos primeras barras del gráfico 4.16 consideran las percepciones de la responsabilidad del gobierno en el distanciamiento social de los encuestados que no confían en otros empleados públicos (primera barra) y aquellos que sí confían. Los que confían en los demás empleados tienen más probabilidades de culpar a los ciudadanos por las noticias negativas del distanciamiento social; quienes no confían en los otros empleados tienen ligeramente más probabilidades de culpar al gobierno. Las dos segundas barras se centran en la necesidad de que el gobierno haga cumplir de forma más rigurosa las reglas de distanciamiento social y revelan diferencias igualmente claras. Los empleados de baja confianza tienen significativamente más probabilidades que aquellos de alta confianza de concluir, a partir de las malas noticias, que el gobierno debería hacer más para vigilar el cumplimiento del distanciamiento social.<sup>11</sup>

### Más confianza para mejores políticas públicas

América Latina y el Caribe se encuentra en medio de lo que podría ser el momento más problemático desde la Gran Depresión. Las políticas públicas desempeñan un papel clave para su resolución. Las políticas deben estar más centradas en el crecimiento inclusivo, en focalizar mejor los beneficios en aquellos que los necesitan y en mantener la integridad pública y la transparencia. La falta de confianza de los ciudadanos en los gobiernos y la baja confianza de los responsables de políticas en sus pares obstaculizan el surgimiento y la implementación de esas políticas.

Este capítulo presenta evidencia de que la confianza está relacionada con la calidad de las políticas públicas de dos maneras: a través de sus efectos sobre las políticas que demandan los votantes y sobre aquellas que los políticos y los funcionarios del gobierno están listos para aplicar. La baja confianza entre los ciudadanos limita su capacidad de actuar colectivamente y hacer que los gobiernos rindan cuentas, y reduce sus preferencias de bienes públicos que promueven el crecimiento. La baja confianza entre los responsables de las políticas perjudica el proceso de formulación e

<sup>11</sup> Estas diferencias emergen al controlar por la confianza en otros empleados públicos, la confianza en los ciudadanos y los efectos fijos de país-ronda. La confianza en otros empleados públicos no tiene ningún efecto, pero la confianza de los ciudadanos tiene un impacto considerable, que se trata a continuación.

implementación de políticas, y conduce a menos apoyo para los bienes públicos entre los legisladores y menos apoyo para la modernización de los servicios públicos en la burocracia.

Como se enfatiza en los capítulos 7, 8 y 10, una consecuencia fundamental de la desconfianza es la división que se crea entre empleados públicos y ciudadanos. Los empleados públicos ejercen una discrecionalidad considerable en el ejercicio de sus funciones: pueden esforzarse mucho o poco para identificar y satisfacer las necesidades de las personas y las empresas; pueden retrasar o acelerar las respuestas a sus solicitudes de asistencia; pueden socavar o simpatizar con enfoques innovadores de su trabajo; y pueden confiar en las personas y las empresas para que representen sus necesidades honestamente o imponer engorrosos requisitos de prueba antes de autorizar sus postulaciones a licencias, beneficios o aprobaciones regulatorias. Si ejercen su discrecionalidad o no para mejorar el bienestar social depende de su actitud hacia los ciudadanos. Esto incluye, en términos amplios, si están motivados para servir a la sociedad, como han señalado Banuri y Keefer (2016), entre otros autores, pero también, específicamente, si confían en los ciudadanos. La evidencia expuesta en este capítulo ilustra una de las formas en que la desconfianza provoca este efecto: aquellos que confían en los ciudadanos tienen significativamente menos probabilidades de responsabilizar al gobierno por los resultados del distanciamiento social, así como de respaldar una vigilancia más estricta del cumplimiento de dicho distanciamiento.

Los bajos niveles de confianza ponen en movimiento un ciclo vicioso que deriva en políticas con beneficios limitados o de corto plazo a expensas de políticas para aumentar los ingresos de manera más amplia y persistente. Las políticas que emergen de contextos de baja confianza terminan decepcionando a los ciudadanos y refuerzan la desconfianza. Este libro abre diversas sendas de reforma para construir confianza y desarrollar políticas que mejoren el bienestar en la región, como fortalecer el marco institucional, mejorar la comunicación de los resultados de políticas, promover la participación ciudadana en las elecciones y las reuniones comunitarias, impulsar políticas que desalienten los comportamientos indebidos de los empleados públicos y modernizar el sistema de interacción de los ciudadanos con el Estado.

El capítulo 6, que trata sobre la digitalización, también puntualiza los beneficios del gobierno electrónico para la confianza, al tiempo que detalla los obstáculos que la desconfianza siembra en el camino de la digitalización del sector público. Los empleados públicos que confían entre sí tienen más probabilidades de apoyar la digitalización de los servicios para los ciudadanos, al igual que los empleados que confían en los ciudadanos.



La buena noticia es que la confianza podría aumentar de manera exponencial una vez que los ciudadanos vean que sus gobiernos aspiran a ser eficientes en todos los ámbitos de las políticas públicas. Los altos niveles de confianza crearán los incentivos adecuados para que los ciudadanos demanden políticas con beneficios a largo plazo y de amplia base, en lugar de beneficios inmediatos y de corto alcance, y para que los responsables de las políticas presionen a favor de políticas que mejoren el bienestar. Esta interacción positiva entre ciudadanos y gobiernos pondría en marcha un círculo virtuoso en el que la confianza genera políticas de alta calidad y los buenos resultados de políticas construyen confianza en los responsables de las políticas.



## Confianza y efectividad de las políticas públicas

*La desconfianza no solo distorsiona las políticas que adoptan los gobiernos, sino también su aplicación. Las políticas para mejorar la seguridad pública, la educación, la salud, la protección del medio ambiente y la inclusión financiera resultan perjudicadas cuando la confianza en la policía, los profesores, los médicos, los gobiernos, los bancos y, sobre todo, en otras personas, es baja.*

América Latina y el Caribe se enfrenta a varios desafíos que limitan su desarrollo económico y social. Las políticas públicas pueden ayudar a afrontar muchos de ellos, pero la desconfianza socava la efectividad potencial de dichas políticas. Entre los desafíos de desarrollo más importantes de la región está el déficit de crecimiento: entre 1980 y 2020, la tasa de crecimiento per cápita del PIB real promedio fue inferior al promedio mundial. Los gobiernos pueden acelerar el crecimiento con políticas financieras, que vuelven más eficaces los mercados de capital privados; con políticas educativas, que construyen capital humano y con políticas de innovación y competencia, que estimulan el crecimiento de la productividad. También pueden reducir la desigualdad de la región, que es la más desigual del mundo, si utilizan los ingresos tributarios para financiar políticas públicas que establezcan condiciones de igualdad y ofrezcan oportunidades para todos. Asimismo, pueden mitigar los efectos devastadores de la contaminación y el cambio climático, con políticas ambientales. Desafortunadamente, estas políticas no tendrán el efecto deseado, o ningún efecto, si las personas no confían en el gobierno ni en los demás.

Este capítulo ilustra la importancia de la confianza para implementar políticas centradas en la atención primaria de la salud, la educación, la delincuencia y el medio ambiente. Para mejorar los resultados de salud, se requiere que las personas confíen en sus médicos, sigan sus recomendaciones y cumplan con las llamadas de la comunidad médica para vacunarse. La mejora de la educación obliga a los docentes a confiar en los

funcionarios públicos cuando cambian los programas de estudio o introducen pruebas estandarizadas; también requiere que los padres confíen en las recomendaciones de los maestros para optimizar el desempeño de los alumnos. La reducción de la delincuencia obliga a los ciudadanos a confiar en la policía para que hagan su trabajo y para denunciar los delitos. Todas las políticas públicas dependen de que los contribuyentes confíen en que el gobierno utilizará el dinero público como es debido; de otra manera, evitarán pagar impuestos a cualquier precio. La adopción de medidas preventivas durante una pandemia requiere que todas las personas cumplan; por lo tanto, el éxito de una estrategia de salud pública para impedir y luchar contra las enfermedades depende en gran medida de la confianza interpersonal. Este capítulo se extiende sobre cada uno de estos ámbitos de políticas para demostrar que cuando la confianza en las instituciones y en los demás es baja, la eficiencia de las políticas públicas también lo es y esto, a la larga, impide que los países se desarrollen.

La confianza es la creencia de que los demás no actuarán de manera oportunista. No harán promesas que no pueden cumplir, no se desentenderán de promesas que sí pueden cumplir ni infringirán las normas para aprovecharse de otras personas que observan sus compromisos. La conducta oportunista es más probable cuando una de las partes (por ejemplo, los ciudadanos) tiene que actuar sobre la base de la promesa de futuras actuaciones de la otra parte (por ejemplo, el gobierno). Un ejemplo es la decisión de pagar impuestos sobre la base de la promesa de bienes públicos en el futuro. Los contribuyentes cumplirán voluntariamente si confían en que el gobierno no dilapidará los recursos o los políticos se lo robarán. La conducta oportunista es aún más habitual cuando las medidas o los resultados del gobierno son difíciles de evaluar o llevará tiempo hacerlo, como los asociados con una reforma educativa. También es más probable cuando los costos se asumen de manera individual, pero los beneficios favorecen a toda la sociedad; es común aprovecharse de otros cuando se trata de reciclar, no contaminar o cumplir con las medidas de control de la pandemia, y eso puede anular la utilidad de las políticas.

Las políticas públicas son clave para promover una sociedad inclusiva y sostenible, pero tienden a caracterizarse por costos tangibles a corto plazo y beneficios a largo plazo difíciles de medir. Por lo tanto, la efectividad de las políticas públicas depende en gran medida de la confianza en el gobierno y en la ciudadanía, sobre todo en sectores donde la conducta de las personas influye en los demás y las personas están mal informadas, por ejemplo, sobre las iniciativas de reforma de los gobiernos y la efectividad de las mismas. Si bien algunos de estos problemas se pueden abordar mediante la regulación, el Estado de derecho y la rendición de

cuentas pública de esos esfuerzos, la confianza sigue desempeñando un papel crucial en la cooperación de los ciudadanos con las políticas públicas, su apoyo a los programas públicos y la capacidad de estos programas y políticas para alcanzar sus objetivos.

Este capítulo sostiene que cuando la confianza es baja, los resultados de las políticas son peores. La pandemia de COVID-19 proporciona un ejemplo perfecto, aunque doloroso, de cómo los resultados de políticas sufrieron debido a una baja confianza. Las personas en países de baja confianza no cumplieron con los mandatos nacionales para prevenir la propagación del virus, lo que incluía restricciones a la movilidad, el requisito de utilizar mascarillas, el distanciamiento social y el confinamiento en casa. Estas medidas imponen un costo personal y arrojan beneficios individuales que varían según la vulnerabilidad de cada persona ante el virus. Sin embargo, el cumplimiento de estos mandatos también produce un beneficio social importante, ya que reduce los contagios en la comunidad. En las sociedades de baja confianza, con vínculos de ciudadanía débiles, las personas no confían en que los demás actuarán en el interés de los beneficios sociales; por lo tanto, el contagio es mayor. La confianza en el gobierno también es primordial en el éxito de las campañas de vacunación. Las vacunas controlan la enfermedad mediante la limitación de los contagios. Para que una campaña de vacunación funcione, los ciudadanos deben confiar en que los gobiernos solo aprobarán una vacuna si es segura y efectiva. La confianza interpersonal también importa. En las sociedades de baja confianza, es menos probable que las personas creen que los demás se vacunarán para lograr ese beneficio social, y las campañas son menos exitosas o fracasan del todo. El fracaso erosiona aún más la confianza y crea un ciclo en espiral descendente. Estos procesos se pueden acelerar rápidamente y crecer hasta constituir una crisis de desesperanza. La veloz erosión de la confianza y la fe en la capacidad del sector público para solucionar problemas podría ser uno de los motivos que explican las protestas sociales y los desórdenes en varios países en la región (Velasco y Funk, 2020).

### En quién confiar en la lucha contra la delincuencia

América Latina y el Caribe sufre de un problema de delincuencia endémico. Alberga al 9% de la población mundial y representa el 33% de los homicidios globales (Cafferata y Scartascini, 2021). Los altos índices de delincuencia constituyen un lastre para el crecimiento y perpetúan la desigualdad. La falta de confianza, particularmente la baja confianza interpersonal, incide de manera importante en el aumento de la delincuencia, mientras que la desconfianza en el gobierno disminuye la efectividad de las políticas para combatirla.

Cuando la desconfianza interpersonal es alta, es probable que el miedo sea mayor. De hecho, hay amplia evidencia que demuestra la existencia de una relación entre confianza interpersonal y delincuencia. En diferentes países, el capital social (una función de la confianza interpersonal) está correlacionado negativamente con la delincuencia, mientras que la confianza entre los miembros de la comunidad contribuye considerablemente a reducir los delitos violentos en diferentes países (Lederman, Loayza y Menéndez, 2012). A nivel subnacional, tanto las normas cívicas como las redes asociativas tienen un impacto negativo en los delitos contra la propiedad en las provincias italianas (Buonanno, Montolio y Vanin, 2009). Akçomak y ter Weel (2012) encuentran resultados similares en distintos municipios de los Países Bajos que miden el capital social con un indicador compuesto por diversos factores, como las donaciones de sangre y las contribuciones voluntarias al bienestar de la comunidad. Por último, en Colombia, Cuesta y Alda (2012) observan que el aumento de la confianza y del capital social disminuye la victimización, aunque de manera modesta.<sup>1</sup>

Las instituciones de la justicia penal —policía, tribunales, etc.— son esenciales para reducir la delincuencia. Sin embargo, la confianza en las instituciones que proporcionan seguridad pública y justicia es baja en América Latina y el Caribe (véase el gráfico 5.1). En relación con otras regiones del mundo, la confianza en la policía local y el sistema judicial ha sido persistentemente baja durante los últimos 15 años.

La desconfianza afecta el sistema de justicia criminal distorsionando cómo se organiza la policía, disminuyendo su efectividad, y reduciendo la demanda de servicios públicos de seguridad (en favor de los privados). Respecto del primero, es muy difícil para los ciudadanos medir los delitos que fueron disuadidos o prevenidos para juzgar el desempeño de la policía.<sup>2</sup> Si los ciudadanos desconfían de la policía y demandan indicadores medibles y observables para juzgar la actividad policial, ello puede incentivar a las organizaciones para que inviertan recursos en actividades con mayor impacto en los objetivos, aun cuando hay otras actividades

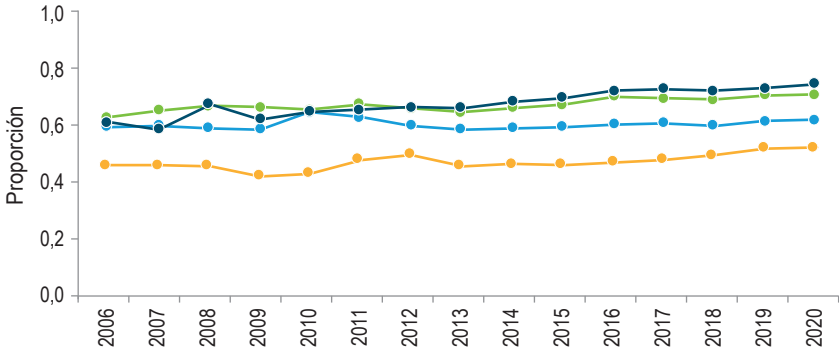
---

<sup>1</sup> Si bien el capital social y la confianza generalizada están correlacionados con una menor delincuencia, algunos tipos de confianza interpersonal de hecho podrían favorecer más la delincuencia, como sucede con la mafia y otras organizaciones similares. El aumento de la confianza entre las personas puede permitir a los delincuentes intercambiar información con mayor facilidad, lo cual disminuye los costos de la delincuencia (Lederman, Loayza y Menéndez, 2002; Glaeser, Sacerdote y Scheinkman, 1996; Rubio, 1997).

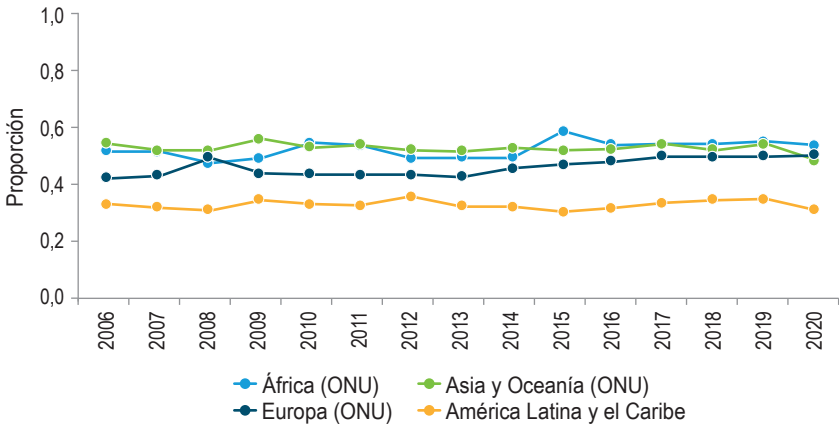
<sup>2</sup> La disuasión representa los delitos evitados, así como los costos que se podrían haber ahorrado al investigar, capturar, procesar, sentenciar y encarcelar a los culpables (Chalfin y McCrary, 2017).

**Gráfico 5.1** ▶ **Confianza en las instituciones por región y a lo largo del tiempo**

**A. Confianza en la policía local**



**B. Confianza en el sistema judicial**



*Fuente:* Elaboración de los autores a partir de la base de datos de Gallup de los países, extraída de <https://ga.gallup.com/Charts>.

*Notas:* Cada panel muestra la evolución de indicadores clave por región para el período 2006-2020. Ambos paneles muestran el porcentaje de la población que declara tener confianza en la policía local y el sistema judicial, respectivamente. Los valores regionales se calculan utilizando el promedio no ponderado de las estimaciones nacionales para cada año.

que pueden llevar a mejores resultados de seguridad. Por ejemplo, la policía es responsable de capturar a los delincuentes, pero —lo que es aún más importante— de prevenir los crímenes.<sup>3</sup> Una política efectiva requiere un esfuerzo equilibrado para controlar y evitar la actividad delictiva (Lum

<sup>3</sup> Esto es claramente una simplificación del rol de la policía que, en la práctica, incluye otras tareas habituales, como la seguridad vial, las emergencias médicas, y lidiar con los conflictos y disputas de la comunidad, entre otras cosas.

y Nagin, 2017).<sup>4</sup> Los índices de detenciones o arrestos son relativamente fáciles de monitorear, pero los arrestos incluyen delitos que, para empezar, podrían haberse evitado (Nagin, Solow y Lum, 2015).<sup>5</sup> Un enfoque que se centre en los arrestos fácilmente medibles puede llevar a que la policía disminuya las actividades de disuasión, lo que arroja índices de delincuencia más altos y una menor confianza en la policía.<sup>6</sup>

Segundo, el sistema de justicia penal depende de la cooperación de los ciudadanos para reducir la delincuencia. Sin embargo, la cooperación depende de la confianza. La confianza puede ser baja porque los ciudadanos temen que el sistema de justicia penal los trate de manera injusta, o porque el sistema sencillamente es ineficaz por deficiencias estructurales como la falta de recursos para lidiar con el problema. Las personas no cooperarán con la policía ni con otros agentes del sistema judicial si no confían en ellos. La evidencia sobre la disposición de las personas a denunciar delitos destaca la importancia de la confianza en la justicia penal. Si las personas no denuncian los delitos y se muestran reacias a proporcionar información para las investigaciones de los delitos, la efectividad de la policía se ve erosionada tanto en términos de prevención como de control de la actividad delictiva. Messing et al. (2015) documentan que entre las mujeres latinas residentes en Estados Unidos la desconfianza en la policía tiene un efecto mayor que el miedo a la deportación entre las razones por las cuales no denuncian la comisión de un delito violento. Esto genera un círculo vicioso (o virtuoso): cuanto mayor sea la confianza ciudadana en la policía, mejor será el desempeño de dicha policía, lo que a su vez reforzará la confianza de los ciudadanos.

Los sistemas de derecho procesal están diseñados para romper los círculos viciosos creando la sensación de imparcialidad, clave para activar las conexiones de las personas con las autoridades (Tyler, 1990). Si bien justicia

---

<sup>4</sup> La importancia de la reacción ciudadana refleja la idea de que “en las democracias la policía es responsable de impedir los delitos, pero también de mantener la credibilidad en todos los estratos de la sociedad” (Lum y Nagin, 2017: 341).

<sup>5</sup> Un enfoque de la tasa de casos resueltos también es defectuoso, porque sencillamente lleva a la policía a concentrar los esfuerzos en delitos menos graves, pero fáciles de investigar. Además, si se consideran las oportunidades de delinquir y las interacciones estratégicas de los culpables potenciales, las reducciones de la delincuencia y los arrestos pueden hacer disminuir los índices de casos resueltos, dado que los agresores pueden decidir actuar solo en las ocasiones de delincuencia que entrañen bajo riesgo de detención. Véase Nagin, Solow y Lum (2015) para un debate teórico sobre este tema. Cook (1979) aludió a algo similar en relación con la sutil pero importante diferencia entre el índice de casos resueltos y el riesgo de detención.

<sup>6</sup> Esto obedece a un concepto bien conocido de las políticas contra la delincuencia según el cual “es preferible evitar los delitos que castigarlos” (Beccaria, 1995: 103), una observación formulada por Becker (1968), como es sabido.

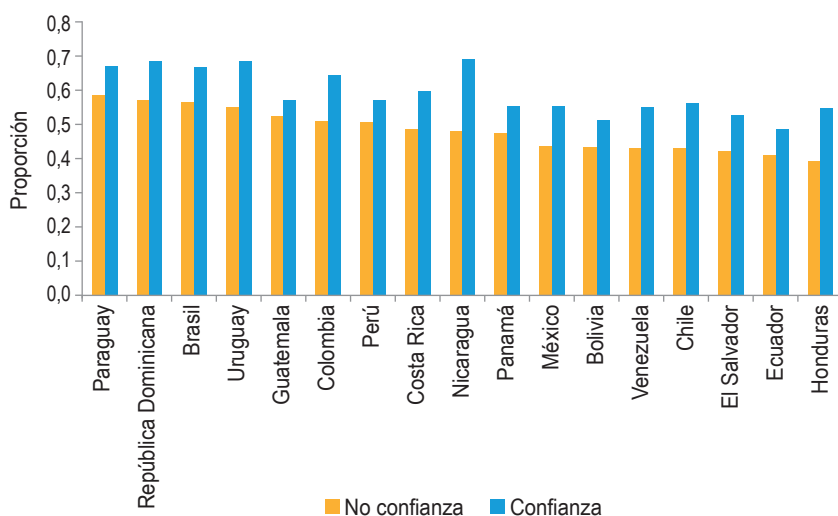


y confianza no son conceptos idénticos, es poco probable que una policía justa actúe de manera oportunista y es poco probable que se perciba a los policías dignos de confianza como injustos. En efecto, en Reino Unido, Jackson et al. (2014) muestran que “la confianza en la imparcialidad y honestidad de la policía” predice la cooperación mejor que los determinantes alternativos. Cuando hay dudas sobre la imparcialidad y honestidad de la policía, es natural que eso motive a los ciudadanos a movilizarse, como ocurrió con el movimiento Black Lives Matter en Estados Unidos y las recientes protestas en Chile y Colombia. Cuando los ciudadanos observan que la policía actúa con justicia e imparcialidad, es más probable que confíen en ella y cooperen.

El gráfico 5.2 ilustra este fenómeno de confianza y cooperación de forma más sistemática en todos los países de América Latina incluidos en la encuesta Latinobarómetro 2020, con estimaciones de la probabilidad de denunciar un delito a la policía según la confianza de las personas en tres ámbitos: la policía, el sistema judicial y otras personas. La confianza en la policía está claramente correlacionada con la confianza en el sistema judicial, pero en mucha menor medida que la confianza en otras personas. La probabilidad de denunciar un delito entre quienes no confían en la policía es solo de 0,48, en comparación con 0,59 entre aquellos que sí confían en la policía (panel A). De la misma manera, la probabilidad de que los encuestados que no confían en el sistema judicial denuncien un

**Gráfico 5.2** ▶ Disposición a denunciar un delito por tipo de confianza

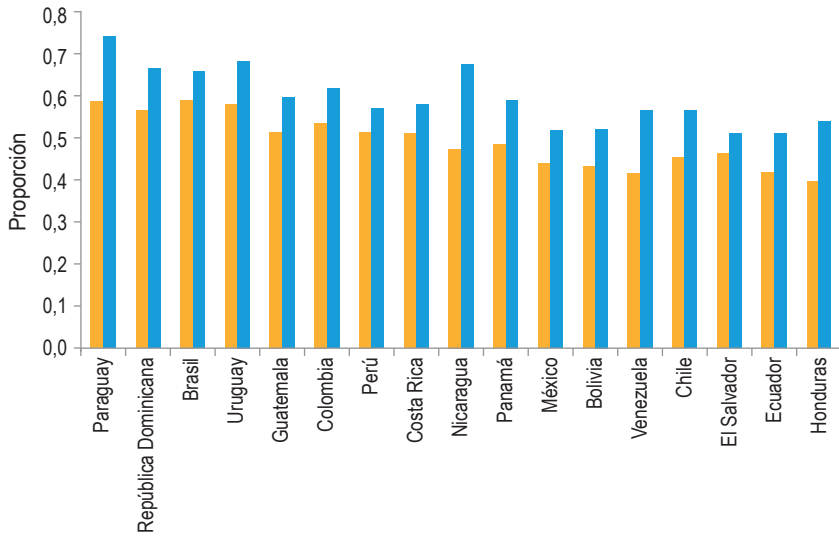
**A. Confianza en la policía**



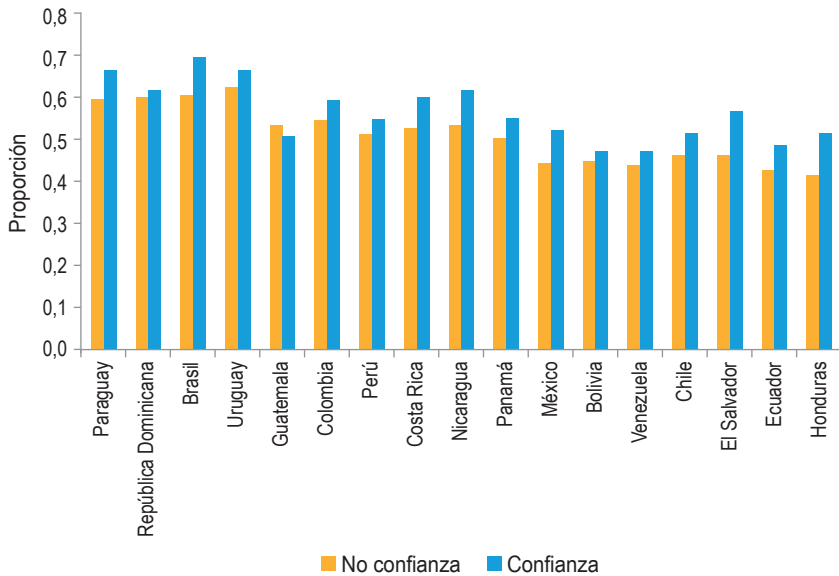
(continúa en la página siguiente)

**Gráfico 5.2** ▶ Disposición a denunciar un delito por tipo de confianza  
(continuación)

**B. Confianza en el sistema judicial**



**C. Confianza en las personas**



■ No confianza ■ Confianza

Fuente: Elaboración de los autores a partir de datos de Latinobarómetro 2020.

Notas: Las barras muestran la disposición a denunciar un delito por categoría de grupo y país. Para cada categoría de confianza, las personas que confían son aquellas que declaran tener mucha confianza, mientras que las personas que desconfían son aquellas que declaran tener poca o ninguna confianza. La disposición a presentar una denuncia a la policía se mide como el promedio del grupo en la pregunta "Si usted es víctima de un delito menor (robo de una bicicleta, teléfono celular, etc.) ¿qué probabilidades tiene de quejarse a la policía?", donde las probabilidades se asignaron de la siguiente manera: "muy probable" (0,65), "escasa probabilidad" (0,35) y "ninguna probabilidad" (0,05).

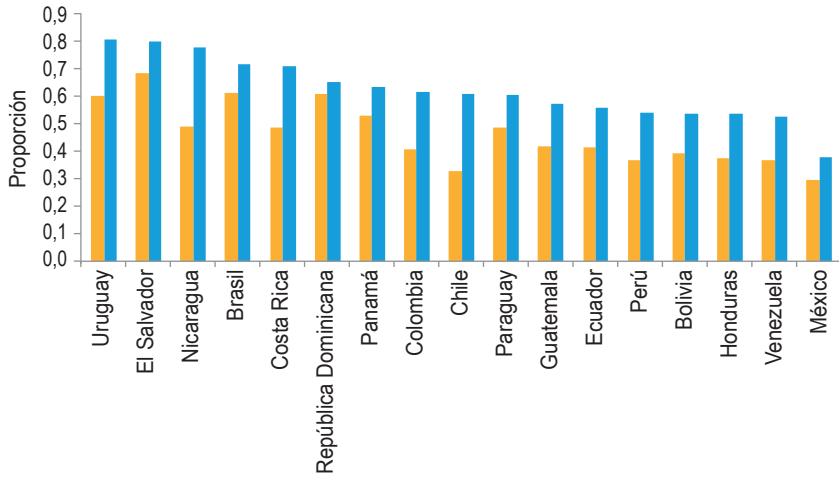
delito es de 0,49, comparado con 0,59 para quienes sí confían (panel B). A priori, las expectativas con respecto a la relación entre confianza interpersonal y denuncia son menos claras. Por un lado, aquellos que no confían en los demás tienen un incentivo para denunciar más los incidentes (para deshacerse de aquellos que no cumplen las reglas). Por otro lado, para confiar en la policía, las personas tienen que confiar mutuamente, por lo cual puede que aquellos que desconfían denuncien menos. Además, la desconfianza interpersonal está estrechamente correlacionada con la desconfianza en las instituciones. Como se sostiene en este libro, la confianza en el gobierno y en sus organismos depende de la capacidad de los ciudadanos para exigir que esas instituciones rindan cuentas. La rendición de cuentas no es posible si las personas desconfían entre sí y no pueden actuar de manera colectiva. El panel C del gráfico 5.2 muestra que las diferencias son menos marcadas en el caso de la confianza interpersonal que en el de la confianza en las instituciones: el 51% de aquellos que desconfían de los demás señala que denunciaría un delito, en comparación con el 56% en el caso de quienes confían en otras personas. Estas correlaciones no cambian significativamente si el análisis se lleva a cabo en cada país en lugar de analizar el conjunto de la región.

La tercera manera mediante la cual la confianza afecta el sistema de justicia y la seguridad ciudadana es a través de la demanda de políticas públicas y la provisión de seguridad pública. El capítulo 4 sostiene que la confianza en el gobierno y en las instituciones influye en la demanda individual de provisión de servicios públicos. Uno de esos servicios es la seguridad. En la encuesta Latinobarómetro 2020 se preguntó a las personas si preferirían que el gobierno dedicara más recursos a la policía o, al contrario, orientara esos recursos a los hogares para que se proporcionasen su propia seguridad privada. En todos los países, las personas que confían en el gobierno optan por dar más recursos a la policía que a la seguridad privada (véase el gráfico 5.3). También es cierto lo contrario: las personas con un nivel más bajo de confianza están más inclinadas a creer que asignar recursos a los hogares es mejor que proporcionar más recursos a la policía (panel B del gráfico 5.3).

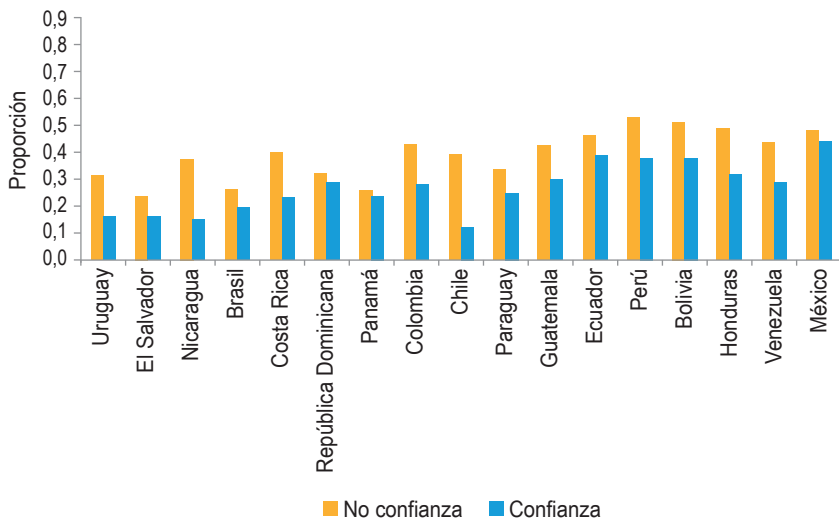
El efecto de la confianza en estas preferencias de políticas importa, porque es probable que la acción de los poderes públicos contra la delincuencia sea mucho más efectiva para reducir los índices de criminalidad que los esfuerzos de los ciudadanos individuales. Los hogares se contentan con proteger su casa o la zona cercana a donde los integrantes de ese hogar trabajan y viven, pero la seguridad privada que reduce la probabilidad de victimización en una zona puede sencillamente desplazar la actividad delictiva a otra. La seguridad pública tiene en cuenta el

**Gráfico 5.3 ▶ Confianza en el gobierno y demanda de seguridad pública**

**A. Más recursos para la policía**



**B. Más recursos para las personas**



Fuente: Elaboración de los autores a partir de datos de Latinobarómetro 2020.

Notas: Los gráficos muestran el porcentaje de personas según su preferencia en materia de asignación de más recursos: 1) la policía (más dinero para la policía); 2) seguridad privada (más dinero para que las personas combatan la delincuencia por sus propios medios); 3) mantener la distribución de recursos tal como está (en los gráficos, esta es la categoría residual). Para cada país, se dividió a los encuestados en dos grupos sobre la base del nivel declarado de confianza en el gobierno.

desplazamiento de la delincuencia y su objetivo es reducir los delitos en toda la sociedad; desplazar la delincuencia no se considera una mejora del bienestar público. Las estrategias difieren no solo en términos de

efectividad, sino también con respecto a la equidad. Es evidente que los hogares de ingresos más bajos tienen una capacidad limitada de inversión en seguridad privada. Reemplazar a la policía con seguridad privada puede influir gravemente en la exposición a la delincuencia de diferentes grupos socioeconómicos (Domínguez, 2020).

La desconfianza en las instituciones que proporcionan seguridad pública y justicia puede tener efectos en otros sectores o áreas de la economía, como el transporte público. Los proyectos de transporte urbano reducen la congestión del tráfico solo en la medida en que las personas que se desplazan y viajan en automóvil decidan cambiar al transporte público una vez que esta opción esté disponible (Anderson, 2014; Yáñez-Pagans et al., 2019). Cuando la confianza interpersonal es baja, puede que los usuarios potenciales del transporte público teman que otros se aprovechen de ellos al compartir espacios abarrotados para robar o acosar a otros viajeros. Cuando la confianza en el gobierno es baja, es menos probable que los usuarios crean que el gobierno proporcionará protección, evitará las agresiones y castigará a los culpables. El gráfico 5.4 ilustra la relación entre confianza en el gobierno y uso del transporte público a partir de datos de 27 municipios del estado de Minas Gerais, Brasil.<sup>7</sup> Los municipios en los que las personas se muestran más reacias a utilizar el transporte público debido a problemas de seguridad son aquellos en los que la confianza en estas instituciones también es más baja. El gráfico 5.4 captura las percepciones de la inseguridad en el transporte público. Las personas cuya confianza es baja confían menos en la capacidad de las instituciones para controlar la inseguridad; de manera correspondiente, su percepción de la inseguridad es más alta y, como consecuencia, es menos probable que utilicen el transporte público.

El objetivo de los proyectos de transporte público para mejorar las oportunidades económicas de las poblaciones desfavorecidas también es más difícil de lograr en contextos de baja confianza. En muchas ciudades de América Latina y el Caribe, donde los hogares de ingresos bajos están situados de forma desproporcionada en la periferia (Brueckner, Mation y Nadalin, 2019), el transporte público puede cumplir un rol redistributivo, puesto que la mayor parte de los sistemas tarifarios —incluidas las tarifas planas para todos los usuarios— efectivamente subsidian los viajes largos (Börjesson, Eliasson y Rubensson, 2020). Sin embargo, aun cuando la demanda general del servicio entre las familias de ingresos bajos supera la oferta, el temor al acoso y a otras formas de violencia disuade a las

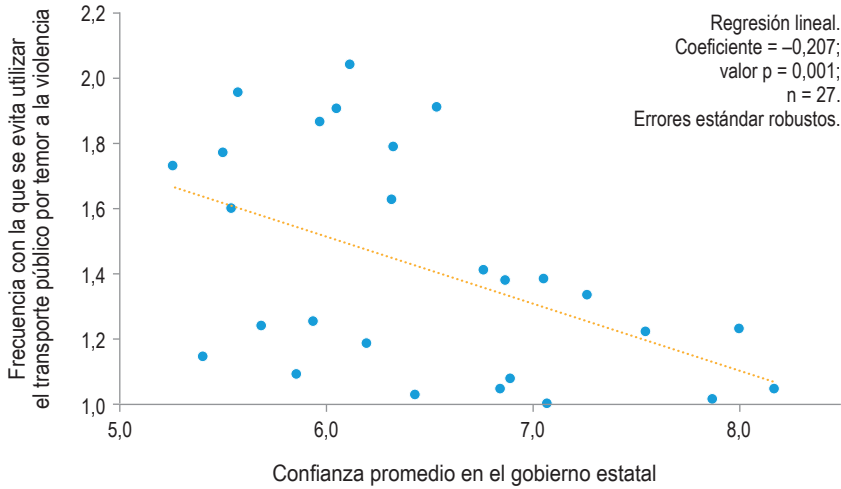
---

<sup>7</sup> En Brasil, la seguridad pública —incluidos los tribunales y la policía— se centran principalmente en el nivel estatal (Cano, 2006).

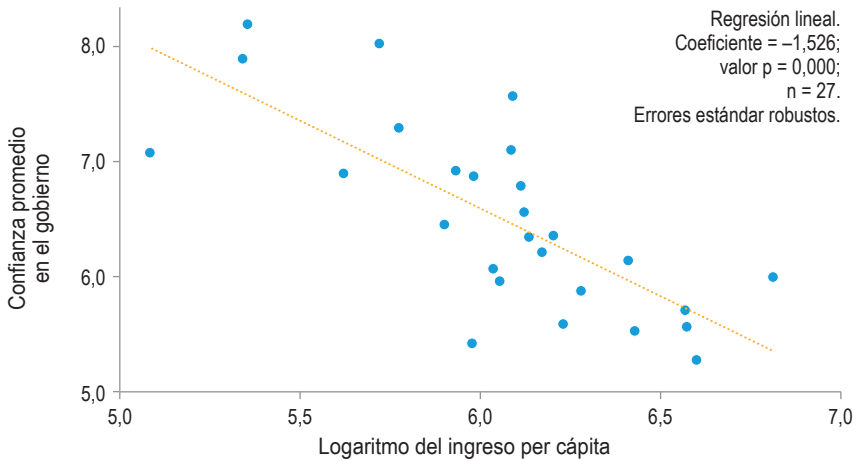


**Gráfico 5.4** ► **Confianza en las instituciones y no utilización del transporte público por temor a la violencia en Minas Gerais, Brasil** (continuación)

**C. Confianza promedio en el gobierno estatal**



**D. Logaritmo del ingreso per cápita**



*Fuente:* Cálculos del equipo del BID a partir de datos de la Encuesta de Percepción del Miedo en Minas Gerais realizada por el Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP) (2009).

*Notas:* Todas las variables corresponden a promedios a nivel de municipios. Las variables relacionadas con la confianza se basan en la pregunta “¿Cuál es su nivel de confianza en...?” formulada por separado para la policía, la justicia y el gobierno estatal, respectivamente. Los encuestados contestan en una escala de 0 (“no confía en lo más mínimo”) a 10 (“confía mucho”). La variable “Frecuencia con la que se evita utilizar el transporte público por temor a la violencia” tiene un valor mínimo de 1 (“nunca”) y un máximo de 5 (“siempre”). El eje vertical de los tres primeros gráficos muestra la frecuencia con la que los encuestados de cada municipio declaran que evitan usar el transporte público por temor a la violencia (medido de nunca [1] a siempre [5]). El eje horizontal indica el nivel de confianza en diferentes instituciones públicas relacionadas con la seguridad pública: la policía, los tribunales y el gobierno estatal. Los municipios Benito de Minas y Rio Paranaíba quedan excluidos como dos casos atípicos de los datos. El ingreso per cápita promedio de los hogares se calcula con microdatos del censo de población de 2010.

con el fin de evitar viajes en los que estarían expuestas al acoso sexual. Esto se traduce en una disminución estimada del 17% en los salarios luego de la graduación (Borker, 2020).

La interacción de confianza, desempeño e información imperfecta sobre el desempeño puede aumentar la probabilidad de consecuencias no intencionadas de intervenciones que son a priori innovadoras y atractivas. Por ejemplo, en Ciudad de México se implementó el programa “Viajemos Seguras”, que —entre otras cosas— reservaba vagones del metro exclusivamente a las mujeres para mejorar su percepción de seguridad en el transporte público. El programa, en efecto, redujo el acoso sexual femenino en 2,9 puntos porcentuales. Sin embargo, el hecho de que las mujeres dejaran de viajar en los otros vagones del tren parece haber disminuido el control de las conductas oportunistas entre los varones, ya que las agresiones no sexuales entre hombres aumentaron 15,3 puntos porcentuales (Aguilar, Gutiérrez y Villagrán, 2021).

### La confianza en la educación: un test para gobiernos, docentes y padres

La acumulación de capital humano es esencial para el crecimiento económico. La educación de calidad equitativa e inclusiva también es un Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS). Dado que los gobiernos financian y regulan la mayor parte de la educación primaria y secundaria, sus acciones y políticas tienen una gran importancia en los resultados del sistema educativo. Sin embargo, como ocurre en muchos otros sectores, esos resultados son el producto de acciones de muchos otros actores: gobiernos locales y centrales, sindicatos, directores, docentes, padres y alumnos (Cerna, 2014). Un programa de estudios nuevo que tenga éxito requiere medidas de las tres partes: del gobierno, para incorporar en su diseño los conocimientos más rigurosos sobre el aprendizaje de los alumnos; de los docentes, para implementar el programa como esperan las autoridades, y de los padres, para colaborar con la escuela y los docentes enviando a sus hijos a clases y asegurándose de que estén al día con las materias. Los docentes y los padres deben confiar en el diseño del programa de estudios del gobierno; el gobierno y los padres dependen de los docentes para implementarlo, y el gobierno y los docentes dependen de la colaboración de los padres. Además, ningún docente por sí solo es responsable de todo el programa de estudios. Los docentes dependen entre sí, ya que el aprendizaje en una clase depende del aprendizaje en otras. Por último, en caso de que los docentes o el gobierno fracasasen en la tarea educativa, los padres deben contar unos con otros y actuar colectivamente para cambiar el programa



de estudios o la organización de las escuelas; ningún padre por sí solo puede mejorar el contexto de aprendizaje si otros padres no lo imitan.

Es difícil lograr la confianza en el terreno educativo. En primer lugar, los participantes del sector se enfrentan a objetivos divergentes. Todos quieren que los niños aprendan, pero los gobiernos pueden otorgar menor valor relativo a la educación respecto de otros sectores que los padres y docentes. Puede que los docentes prefieran asignar a los salarios una porción más grande del presupuesto de educación de lo que los gobiernos y los padres creen necesario para un aprendizaje de calidad de los alumnos. Y puede que los padres quieran que sus hijos reciban más atención que otros. Ante estos intereses divergentes, las conductas oportunistas son más probables.

En segundo lugar, los actores tienen diferentes grados de poder unos sobre otros, lo que reduce los costos relativos de la conducta oportunista de unos a expensas de otros. Los gobiernos pueden tener autoridad sobre los docentes en virtud de ser su empleador; los docentes pueden tener ventajas sobre los padres mediante su control de las calificaciones de los hijos y la vida diaria en la escuela. También pueden tener algún poder sobre otros docentes si pueden amenazar todo el tiempo con interrumpir el trabajo sin costo alguno. Por lo tanto, aquellos que tienen menos recursos contra las conductas oportunistas las temen más y, eventualmente, confían menos.

Por último, en la educación también abundan las asimetrías de información que debilitan la confianza. Idealmente, los padres podrían monitorear con precisión la contribución que hacen los docentes a la educación de sus hijos. En efecto, en algunas circunstancias los padres son testigos de prácticas negativas para el aprendizaje, como cuando hay altos niveles de ausentismo o alta conflictividad. Sin embargo, ni los padres ni el gobierno pueden monitorear fácilmente el esfuerzo de los docentes en el aula, que es el ingrediente más importante para el aprendizaje de los estudiantes. Tampoco les resulta sencillo medir los resultados de aprendizaje o cuánto contribuyen a ello los docentes. Padres y docentes no están bien equipados para juzgar si las escuelas están poco financiadas o financiadas en exceso en relación con otros sectores. Debido a que los docentes pueden medir más adecuadamente las necesidades y el desempeño de los alumnos, los padres dependen de ellos para orientación y consejos. Estas asimetrías de información facilitan aún más que los actores se desentiendan de sus responsabilidades hacia los demás. Por ejemplo, puede que los docentes inviertan escaso esfuerzo en la preparación de sus clases con un bajo riesgo de que sean detectados por los padres y el gobierno. Algunas de las conductas que los padres observan pueden tener un efecto importante.

Tanto la confianza interpersonal como institucional son, por ende, centrales en la empresa educativa. La coordinación entre los distintos actores que forman parte del sector educativo es fundamental, y no puede ocurrir sin confianza. Los líderes suelen asumir el rol de coordinación, allí donde la confianza es esencial. Un líder no digno de confianza se parece a un *manager* que cumple con las exigencias mínimas estipuladas en su contrato, pero que es incapaz de dirigir a su equipo hacia niveles más altos de profesionalismo y desempeño (Tschannen-Moran, 2017). Esta lógica se aplica a todos los niveles en la jerarquía de la educación, incluidos los directores y los organismos locales a cargo de la educación pública. La baja confianza interpersonal también limita la coordinación de los padres, es decir, la probabilidad de que los padres actúen juntos para mejorar la experiencia educativa (como se describe en el capítulo 4).

La efectividad del sector educativo depende de su presupuesto, pero la confianza limitada en el gobierno reduce el apoyo de los ciudadanos al pago de impuestos para financiar la educación pública, al igual que lo reduce para el financiamiento de la policía. Cuanto mayor sea la confianza de los ciudadanos en el gobierno, más probabilidades habrá de que accedan a pagar impuestos para financiar la educación pública. A partir de datos de 34 países (28 países del antiguo bloque de la Unión Soviética más Alemania, Francia, Gran Bretaña, Italia, Suecia y Turquía), Gur, Israfil y Yunus (2015) muestran que los ciudadanos que declaran tener una mayor confianza en el gobierno también están dispuestos a renunciar a parte de su ingreso o a pagar impuestos más altos para mejorar la educación pública. Keefer, Scartascini y Vlaicu (2019) encontraron resultados similares en la región. Sobre la base de la encuesta BID-LAPOP de 2017 aplicada en siete países de América Latina, los autores observan que las personas que creen que los políticos cumplen sus promesas tienen significativamente mayores probabilidades de optar por un aumento de los impuestos para financiar la educación pública en lugar de utilizar estos recursos para la educación privada. Además, las personas con niveles de confianza más bajos prefieren que el gobierno priorice las transferencias directas en efectivo a los ciudadanos en lugar de inversiones en educación pública (Keefer, Scartascini y Vlaicu, 2020b). Los padres están dispuestos a invertir más cuando los beneficios de estas inversiones son más altos (Berlinski y Busso, 2016). La desconfianza desalienta esas inversiones.

La literatura existente también resalta la importancia que tiene la confianza dentro de las escuelas para explicar la efectividad de las mismas en su tarea, las iniciativas de mejora y la persistencia de las iniciativas de reforma. De hecho, en Estados Unidos, un aumento de 25 puntos

porcentuales en la confianza interpersonal en las escuelas aumenta los años promedio de escolaridad en aproximadamente 1,5 meses (Dincer, 2011). Además, la confianza entre padres, docentes y directores está positivamente correlacionada con las creencias de los docentes sobre su propia capacidad colectiva para influir en el aprendizaje de los alumnos (Forsyth, Barnes y Adams, 2006). Por otro lado, en las escuelas de confianza alta, es más probable que los docentes perciban que las estructuras y la burocracia escolar favorecen su trabajo en lugar de obstaculizarlo. Por último, la confianza de los padres en el director y en la escuela va de la mano con un buen desempeño académico.

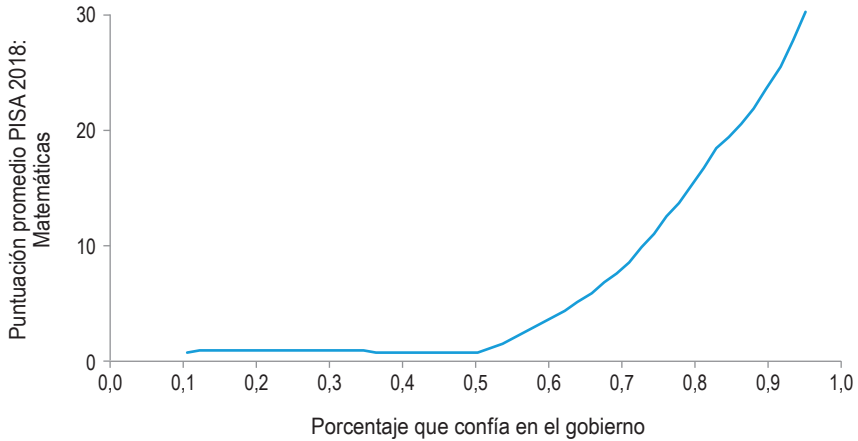
En un estudio longitudinal de cuatro años realizado en 400 escuelas primarias de Chicago, se encontró una correlación entre niveles más altos de confianza interpersonal de diversos agentes del ecosistema escolar y reformas escolares exitosas y sostenidas. Los niveles más altos de confianza redujeron el sentimiento de riesgo asociado con el cambio y, por lo tanto, promovieron una mayor toma de decisiones en forma colectiva, una mayor disposición a resolver los conflictos y una difusión más amplia de las iniciativas de reforma en toda la escuela (Bryk y Schneider, 2003). Las escuelas primarias con altos niveles de confianza interpersonal entre los distintos actores involucrados muestran mayor aprendizaje de los alumnos.

La comparación de las medidas a nivel nacional de la confianza en el gobierno con el resultado de los alumnos, medido por puntajes promedio de los países en la ronda del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés) 2018 de la OCDE provee una mirada amplia para la relación entre confianza en el gobierno y resultados educativos. A partir de datos de una muestra transversal de 70 países de todo el mundo, el gráfico 5.5 muestra que la confianza está positiva y estrechamente correlacionada con el desempeño de los alumnos en matemáticas y lengua. Sin embargo, esta relación rige solo para niveles de confianza altos, cuando más del 50% de los ciudadanos dice que confía en el gobierno. Con niveles bajos de confianza en el gobierno, la relación tiende a desaparecer.

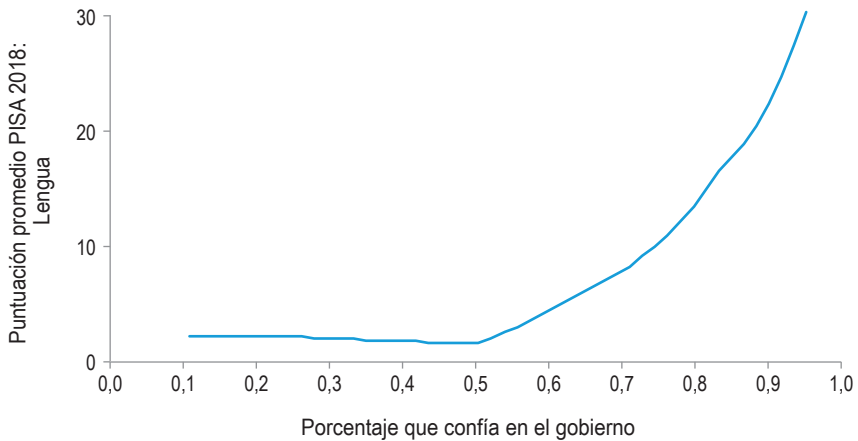
La evidencia experimental reciente de México va un paso más allá y apoya el argumento de que una mayor confianza no está simplemente asociada con un aumento de la efectividad educativa, sino que además lo genera. Barrera-Osorio et al. (2020) evalúan un programa que aconsejaba a los padres sobre cómo apoyar el aprendizaje de sus hijos. En cinco sesiones informativas dirigidas por los directores, se informaba a los padres sobre lo que los docentes enseñaban en la escuela, cómo cumplían con su trabajo y en qué medida los objetivos de aprendizaje se alineaban con

### Gráfico 5.5 ► Relación entre resultados de los alumnos y confianza en el gobierno

#### A. Resultados en matemáticas



#### B. Resultados en lengua



*Fuente:* Cálculos de los autores sobre la base de PISA 2018, Encuesta Mundial de Valores, ronda 2017–20, y base de datos de Indicadores del Desarrollo Mundial.

*Notas:* Las estimaciones se obtuvieron de un polinomio de kernel ponderado, suavizado en la muestra de países incluidos tanto en PISA 2018 como en las Encuestas Mundiales de Valor ( $n = 70$ ). El polinomio se estima con los residuales de una regresión del resultado de los alumnos en el PIB per cápita en 2017 (dólares internacionales constantes de 2017, según paridad del poder adquisitivo [PPA]) y efectos fijos regionales.

el desarrollo de los niños. La intervención mejoró la participación de los padres y el apoyo en las tareas escolares, lo que se tradujo, además, en una disminución de las tasas de abandono escolar y de las acciones disciplinarias. El éxito de la intervención se puede vincular no solo a la información

que los padres recibían sino también a una mayor confianza de los padres en los docentes. Al final de la intervención, los padres de las escuelas de tratamiento tenían 14,8 puntos porcentuales más de probabilidades de creer que se puede confiar en la mayoría de los docentes, en comparación con un nivel de línea de base del 81,2%.

Muchas propuestas para mejorar el aprendizaje se basan en aumentar la rendición de cuentas del desempeño de los diferentes actores. La confianza cumple un papel fundamental en el éxito de estas iniciativas, ya que quienes deben rendir cuentas tienen menos probabilidades de cambiar su conducta si creen que las nuevas normas basadas en la rendición de cuentas se aplican de una manera arbitraria y no fiable. Varias reformas escolares efectuadas en la región han introducido estándares para evaluar el desempeño de los docentes, sobre todo la efectividad. La evidencia de una reforma de arriba hacia abajo llevada a cabo en Gales llama a tener precaución: los docentes no confiaban ni en las métricas utilizadas para evaluar el desempeño ni en las personas que las administraban (OCDE, 2014). De la misma manera, Dworkin y Tobe (2014) observan que la rendición de cuentas escolar basada en estándares en Estados Unidos ha alterado las expectativas de los docentes respecto de su seguridad laboral, ha aumentado el agotamiento de los docentes y ha reducido el nivel de confianza que estos tienen en otros miembros del equipo escolar. El impacto en la confianza es crucial, porque todas las métricas de rendición de cuentas son imperfectas y dejan un margen importante para la discrecionalidad; los docentes con confianza más baja pueden ejercer esa discrecionalidad esforzándose menos en el aula. Por ende, encontrar el equilibrio adecuado en el monitoreo es difícil y requiere tener en cuenta cuán amplia es la aceptación de las evaluaciones de los docentes, y considerar los niveles básicos de confianza interpersonal e institucional en cada contexto.

Los bajos niveles de confianza, sobre todo cuando van aparejados con un monitoreo y mecanismos de rendición de cuentas estrictos, pueden desalentar la innovación en las escuelas. Sin confianza, los docentes intentan proteger sus intereses mediante la formación de sindicatos o la exigencia de contratos largos y complejos que puedan protegerlos de las traiciones de otros miembros del equipo o de autoridades de más alto nivel (Tschannen-Moran, 2017). Sin confianza y con mecanismos de monitoreo complicados, los agentes están dispuestos a arriesgar menos y, por consiguiente, a innovar menos. Los docentes que no creen que el sistema evaluará de manera imparcial su desempeño y sus esfuerzos para ayudar a los alumnos a aprender, intentarán sobresalir en el resultado en que se centra el mecanismo de monitoreo y tendrán escasos incentivos

para ir más allá, apoyar a los alumnos de bajo desempeño o promover el pensamiento crítico entre los estudiantes. Estos resultados de la educación del sector público se asemejan a los consignados en el capítulo 3 en relación con el sector privado. En efecto, las empresas con *managers* menos confiados tienen más probabilidades de depender de contratos largos y complejos y trabajar en actividades menos innovadoras. Más todavía: estos resultados son iguales a los consignados para el área de seguridad pública, ya que las organizaciones de policía monitoreadas y calificadas de acuerdo con la cantidad de arrestos van a dedicar naturalmente menos esfuerzos a la prevención, aun cuando la prevención tiene un mayor impacto en la seguridad pública que los arrestos sobre delitos ya cometidos.

### Una inyección de confianza en el sector salud

La buena salud es crucial para el bienestar de las personas y su calidad de vida y es también un insumo clave de la productividad económica. Por diversos motivos, los servicios médicos y las recomendaciones de salud pública dependen particularmente de la confianza en las instituciones y la confianza interpersonal; cuando esta es baja, es probable que esos servicios sean considerablemente menos eficaces.

Los resultados de salud óptimos solo se pueden lograr cuando los pacientes confían en que los proveedores no actuarán de manera oportunista (Gilson, 2003). Desafortunadamente, la desconfianza es la norma en el sector. A menudo los pacientes no pueden juzgar la eficacia de los tratamientos después de haberlos recibido (esto es, la atención de la salud consiste en “bienes basados en la confianza”, los llamados *credence goods* en inglés). Los pacientes están mucho menos informados que los proveedores de salud y dependen de estos para recibir el diagnóstico y el tratamiento correctos (Arrow, 1963). Además, los proveedores de cuidados de salud tienen incentivos para explotar las asimetrías de información a expensas del paciente, es decir, reciben pagos por servicios, y ello podría llevarlos a prescribir exámenes y procedimientos innecesarios sin que los pacientes puedan evitarlo. En otros contextos, puede que las comisiones que les ofrecen las empresas farmacéuticas alienten a los médicos a prescribir medicamentos en exceso. Dado que los tratamientos médicos son bienes de confianza y los pacientes se encuentran en una situación de desventaja en lo relativo a la información, los pacientes que no confían tienen menos probabilidades de seguir el plan de tratamiento prescrito, o incluso de buscar ayuda; al mismo tiempo, los profesionales de la salud tienen menos probabilidades de proporcionar cuidados

de calidad a pacientes que no confían en ellos. De la misma manera, las estrategias de salud pública pueden pedir a las personas actuar de una manera que tiene efectos indirectos en los demás, como la vacuna para luchar contra la propagación de la COVID-19 y otras enfermedades. Las personas que desconfían son reacias a hacer sacrificios personales a favor de otros que quizá no puedan responder recíprocamente a su conducta responsable.

La pandemia de COVID-19 ha puesto de relieve la incidencia del civismo y de la confianza en el gobierno en la efectividad de las políticas de salud pública. El cumplimiento de las recomendaciones no farmacéuticas para impedir el contagio del virus, como lavarse las manos, las restricciones de movilidad, las mascarillas y el distanciamiento social, implican externalidades. Estas medidas previenen la infección a nivel individual, pero también protegen a la comunidad, ya que reducen las probabilidades de que una persona enferma contagie la COVID-19 a otras. Las personas asumen todo el costo de su cumplimiento, pero no cosechan todos sus beneficios. La disparidad es mayor en el caso de quienes son de bajo riesgo, que no por ello contagian menos cuando tienen la enfermedad, pero su padecimiento es más leve y, por lo tanto, disfrutan de menos beneficios privados al tomar precauciones.

La confianza interpersonal y el capital cívico también desempeñan un rol importante para conseguir la cooperación necesaria para lograr un cumplimiento amplio de la comunidad, sobre todo en espacios privados, donde las autoridades tienen dificultades para monitorear y hacer cumplir las regulaciones. Tanto antes como después de un confinamiento obligatorio para reducir el contagio de la COVID-19 en Italia, la movilidad disminuyó más en las zonas con un alto capital cívico (Durante, Guiso y Gulino, 2020). Si todas las provincias italianas hubiesen tenido los mismos niveles de capital cívico que aquellas del cuartil superior, se estima que las muertes por COVID-19 habrían sido 10 veces menos. Los datos de la encuesta recopilados por Martínez, Parilli, Scartascini et al. (2021) aportan más evidencia acerca de que la disposición de las personas a respetar el distanciamiento social depende de sus creencias acerca de lo que harán los demás. Aquellos que esperan que otras personas concurren a una fiesta o aprueban la asistencia a una fiesta tienen un 25% más de probabilidades de concurrir que quienes no esperan que otros asistan o no aprueban la asistencia. Si la desconfianza es alta, las personas creen que los demás actuarán de manera oportunista y el distanciamiento social disminuye.

La importancia de la confianza aumenta cuando los ciudadanos no pueden confirmar fácilmente la efectividad de las políticas o los

tratamientos recomendados. En el caso de la COVID-19, los ciudadanos carecían de información precisa sobre la efectividad de las intervenciones no farmacéuticas exigidas por los gobiernos, como las mascarillas. Sin embargo, a medida que la pandemia evolucionó, se emitieron nuevas directrices, que a veces contradecían a las anteriores. Al ver estos cambios en las directrices, puede que los ciudadanos desconfiados piensen que las exigencias del gobierno son infundadas y arbitrarias. En cambio, los ciudadanos que confían pueden creer que, en cada etapa, los gobiernos están divulgando la mejor información disponible y reconocer que la información se va modificando.

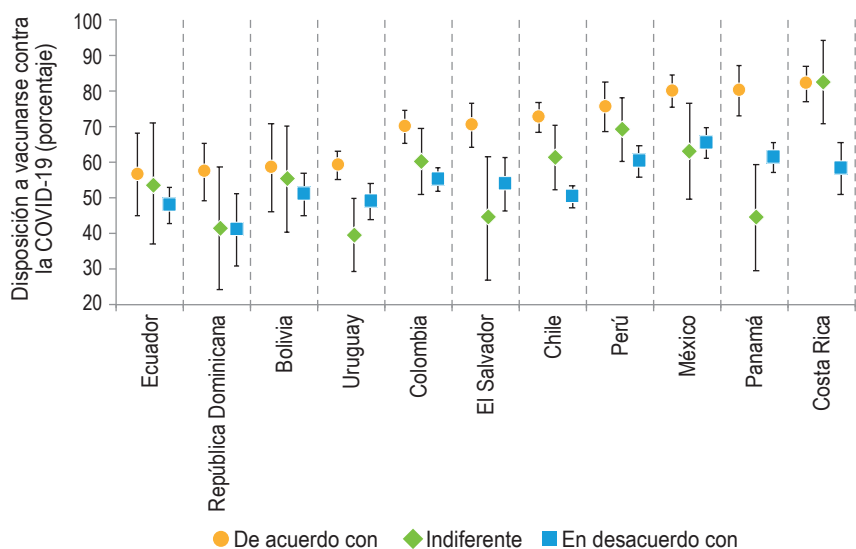
La evidencia de la Encuesta BID-Cornell sobre Coronavirus muestra que el cumplimiento de las intervenciones no farmacéuticas varía ampliamente según los países de la región y que el cumplimiento está correlacionado con la confianza. Entre diciembre de 2020 y enero de 2021, tuvo lugar la segunda ronda de la encuesta en línea de los hogares en 11 países de América Latina, la cual fue respondida por 23.905 participantes. Estos debían indicar su nivel de confianza en la capacidad del gobierno para gestionar la crisis sanitaria. También se les pedía que declararan si siempre habían utilizado una mascarilla al salir y si habían evitado visitar a amigos y familia durante la semana previa a responder la encuesta. Al comparar el cumplimiento de llevar mascarillas y no asistir a reuniones sociales en grupos de diferentes niveles de confianza de un país, se observó un mayor cumplimiento en el caso de personas que confían en la capacidad del gobierno para gestionar la crisis que entre quienes no confían. Concretamente, la confianza en la capacidad del gobierno para resolver la crisis sanitaria se asocia con un aumento de 3,5 puntos porcentuales en el cumplimiento de llevar una mascarilla al salir y de 8,3 puntos porcentuales en evitar las reuniones sociales.

La decisión de buscar una vacuna contra la COVID-19 ilustra aún más el rol de la confianza en el gobierno. Una vez más, la decisión de vacunar requiere que las personas se fíen de los juicios de expertos mejor informados en un contexto en donde esos juicios van cambiando. Deben confiar en que los expertos médicos y científicos proporcionan consejos fiables al gobierno y que este prioriza el bienestar de los ciudadanos y solo aprobará una vacuna que sea segura y eficaz.

A partir de datos de la misma encuesta, la confianza en la capacidad del gobierno para resolver la crisis sanitaria se asocia con un aumento de 15,7 puntos porcentuales en la disposición a vacunarse contra la COVID-19 en los tres meses siguientes. Algunos expertos estiman que la inmunidad de rebaño se podría lograr cuando cerca del 70% de la población haya sido vacunado o se haya visto expuesta al virus (D'Souza y Dowdy, 2021). La diferencia de 16 puntos porcentuales que tiene la confianza en



**Gráfico 5.6** ► Correlación entre disposición a vacunarse contra la COVID-19 y confianza en que el gobierno resuelva la crisis sanitaria



*Fuente:* Basado en la segunda ronda de la Encuesta BID-Cornell sobre Coronavirus.

*Notas:* El eje vertical muestra el porcentaje de encuestados que eligieron ya sea “Sí, lo más pronto posible” o “Sí, después de 1-3 meses” a la pregunta de la encuesta “Si el gobierno aprobara una vacuna contra la COVID-19 en el curso del próximo mes, ¿se vacunaría?”. Las otras opciones de respuesta son “Sí, después de 6-12 meses”, “Sí, después de 12 meses” y “No”. La encuesta también preguntó a los participantes si estaban de acuerdo con la siguiente afirmación: “Confío en la capacidad del gobierno para gestionar la crisis sanitaria”. En este caso, “totalmente de acuerdo” y “acuerdo” se codifican como confianza; “desacuerdo” y “en total desacuerdo” se codifican como “desconfianza”, e “indiferente” se codifica como categoría propia.

la aceptación representa más del 20% de la distancia para la inmunidad de rebaño en cada país. El gráfico 5.6 muestra que la disposición a ser vacunado contra la COVID 19 es mayor entre aquellos que confían en la capacidad del gobierno para resolver la crisis sanitaria. Esta brecha es importante en la mayoría de los países.

Otra evidencia corrobora el peso —y la fragilidad— de la confianza en el éxito de los programas de vacunación. Considerando la exposición de los antepasados de un niño al comercio de esclavos para aislar una variación exógena en la confianza en la medicina, Athias y Macina (2020) observan que los bajos niveles de confianza en la medicina generan bajas tasas de vacunación contra el sarampión. Además, el efecto de la confianza en la medicina es mayor que el efecto de los determinantes estándar de la vacunación, como la educación de los padres (Athias y Macina, 2020). El Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia ofreció vacunas gratis contra el virus del papiloma humano (VPH) a niñas

de entre 9 y 13 años para prevenir el cáncer de cuello uterino y en los primeros dos años alcanzó una tasa de vacunación del 95% en esta cohorte (Castro, 2018). Desafortunadamente, cuando un pequeño grupo de niñas de una escuela enfermó meses después de recibir la vacuna contra el VPH, algunos medios de comunicación, varios abogados y unos pocos políticos locales culparon a la vacuna, y sembraron la desconfianza entre el público (Castro, 2018). Las tasas de vacunación cayeron hasta el 14% en la población focalizada (Castro, 2018). El análisis que se realiza en este capítulo y en el libro sugieren que la disminución habría sido más leve si la confianza en el gobierno hubiese sido mayor. También muestra la relevancia de la información, que se discute en detalle en el capítulo 9.

### La naturaleza de la confianza en las políticas ambientales

Al tomar en cuenta la relevancia de la calidad ambiental en la salud, el bienestar y la productividad económica, las sociedades han procurado utilizar las políticas públicas para mejorar los resultados ambientales locales y globales. La confianza en el gobierno y la confianza interpersonal también desempeñan un papel clave en la efectividad de las políticas públicas ambientales.

La confianza en el gobierno es particularmente importante en las políticas públicas ambientales. Estas suelen exigir a las personas que incurran en costos a corto plazo que producen beneficios incrementales a largo plazo. Las personas deben creer no solo que las políticas tendrán realmente esos efectos si se implementan, sino también que los gobiernos ejecutarán de manera invariable las políticas en el futuro, para que eventualmente se cosechen los beneficios. Al igual que en el caso de las políticas de salud, las asimetrías de información tienen aquí un papel preponderante: las personas saben mucho menos que los expertos sobre la eficacia de las políticas ambientales. Deben confiar en los expertos para que aconsejen como corresponde a los gobiernos, que luego deben incorporar esos consejos en políticas públicas que aumenten el bienestar.

Las políticas para mitigar el cambio climático muestran el desequilibrio intertemporal más extremo de costos y beneficios. Las sociedades asumen los costos de la reducción de emisiones en el presente para limitar el cambio climático en el futuro. Los ciudadanos deben confiar en que los expertos aciertan en lo relativo a los efectos de las reducciones actuales en el clima futuro, y que los gobiernos sostendrán las estrategias y los compromisos de largo plazo requeridos para lograr la mitigación del cambio climático. En consonancia con el valor de la confianza para sostener

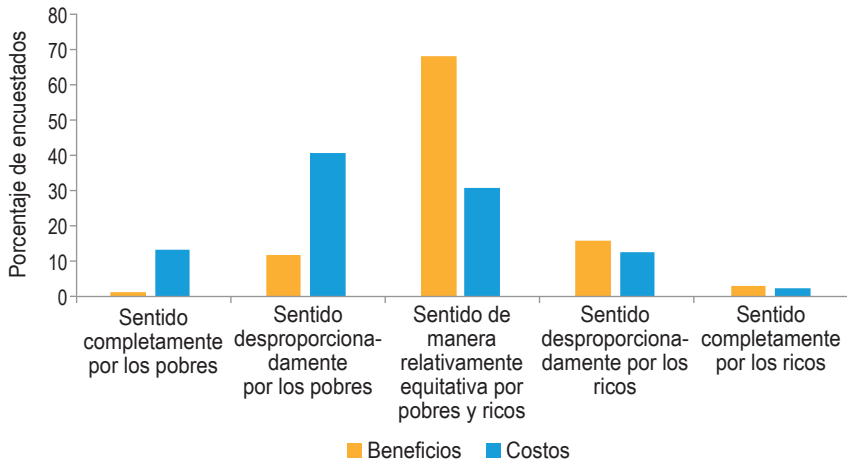
las políticas de mitigación del cambio climático, Fairbrother, Johansson Sevä y Kulin (2019) observan que en 23 países en Europa el apoyo a los impuestos sobre los combustibles fósiles *no* es superior en los países que ostentan una mayor conciencia o preocupación sobre el cambio climático. En cambio, es más pronunciado entre aquellos con una mayor confianza política.

Como en muchos otros ámbitos de políticas, quienes incurren en los costos de reformas de políticas ambientales no son necesariamente los que cosechan sus beneficios. Para facilitar la implementación de estas reformas, los gobiernos pueden ofrecer compensar a los perdedores; sin embargo, esas ofertas de compensación no son demasiado valoradas por quienes no confían en los gobiernos. Les preocupa que el gobierno sencillamente no efectúe la compensación acordada y, si lo hace, consideran que será insuficiente para cubrir sus pérdidas. Los ciudadanos no pueden inferir fácilmente cómo se distribuyen los costos y beneficios de las políticas ambientales entre diferentes subgrupos de la población. Por lo tanto, no tienen manera de verificar que la compensación del gobierno sea consistente con las promesas hechas a los perdedores focalizados.

No se trata de una cuestión teórica; la evidencia demuestra que los ciudadanos son muy conscientes del desajuste entre costos y beneficios. En una encuesta reciente realizada en Bogotá, Colombia, se les preguntó a los cerca de 650 alumnos universitarios participantes si eran los ricos o los pobres los que asumen de forma desproporcionada el costo y cosechan los beneficios de las mejoras y la regulación ambiental. El encuestado medio declaró que los ricos y los pobres se benefician de manera relativamente igual de las mejoras ambientales, pero que los pobres asumen de forma desproporcionada una parte mayor de los costos de la regulación ambiental (véase el gráfico 5.7).

La información limitada de los ciudadanos sobre la distribución de los costos y beneficios de las políticas de mitigación ambiental y climática reflejan su falta de información sobre los esfuerzos y la efectividad del gobierno. Una vez más, la falta de información acentúa la desconfianza: los ciudadanos son reacios a apoyar políticas cuando creen que no pueden verificar qué está haciendo el gobierno y cuán eficazmente lo está haciendo. Este canal adquiere particular importancia cuando resulta difícil medir en resultados la efectividad de las acciones del gobierno. Los resultados de las políticas públicas ambientales están al menos parcialmente determinados por acontecimientos que exceden el control del gobierno. Por lo tanto, la visión de los ciudadanos acerca de los esfuerzos y la efectividad del gobierno, en el mejor de los casos, es borrosa.

### Gráfico 5.7 ► Percepción de la distribución de costos y beneficios de la regulación ambiental: ricos versus pobres



Fuente: Cálculos del equipo del BID basados en Blackman y Hoffmann (2021).

Notas: El gráfico muestra el porcentaje de encuestados que eligieron cada opción para dos preguntas de la encuesta diseñadas para capturar la distribución de los costos y beneficios de la regulación ambiental entre los ricos y los pobres. Las dos preguntas de la encuesta son: “Según la siguiente escala del nivel 1 al nivel 5, ¿cree usted que las mejoras de la calidad ambiental en Colombia benefician principalmente a los pobres o a los ricos?” y “Según la siguiente escala del nivel 1 al nivel 5, ¿cuál cree usted que es el costo de políticas ambientales más estrictas para los pobres en relación con los ricos?”. Las cinco respuestas posibles están representadas por las cinco categorías que aparecen en el gráfico.

El caso de las regulaciones locales para mejorar la calidad del aire ilustra los problemas de información y confianza. Los ciudadanos tienen dificultades para determinar la efectividad de las regulaciones locales sobre la base de la percepción de los niveles de calidad del aire. La contaminación atmosférica local un día cualquiera está parcialmente determinada por las emisiones, pero también es producto del tiempo y de las inversiones térmicas. Las personas no pueden estimar las contribuciones relativas de cada uno de estos factores. Por lo tanto, es de prever que los ciudadanos desconfiados se muestren menos partidarios de apoyar las regulaciones estrictas contra la contaminación del aire.

De hecho, una encuesta presencial aplicada a los hogares de la Ciudad de México proporciona evidencia de la relación entre la confianza y el apoyo de los ciudadanos a las políticas para mejorar la calidad del aire. La encuesta se llevó a cabo entre junio y agosto de 2019 y de ella participaron casi 2.000 hogares. Los encuestados declararon su confianza tanto en el presidente como en el alcalde utilizando una escala de confianza de 4 puntos. Además, se les preguntó si apoyarían un impuesto adicional de MXN\$ 100 (aproximadamente el salario mínimo de un día) al año si el gobierno

se comprometiera con un plan para mejorar la calidad del aire lo suficiente para evitar las contingencias de la contaminación atmosférica.<sup>8</sup> Era de prever que los encuestados con mayor confianza tendrían más probabilidades de creer que el gobierno utilizaría los fondos de manera efectiva para reducir la contaminación atmosférica, a pesar de su imposibilidad de observar tanto el esfuerzo del gobierno como su efecto en la contaminación del aire.

De hecho, la confianza de los encuestados en el presidente y el alcalde está correlacionada con el apoyo a otro impuesto para mejorar la calidad del aire (véase el panel A del gráfico 5.8). El 86% de las personas que declararon tener “mucho confianza” en el alcalde manifestaron apoyo a la obligación de pagar más impuestos, comparado con solo el 68% de quienes indicaron no tener “ninguna confianza” en el alcalde.

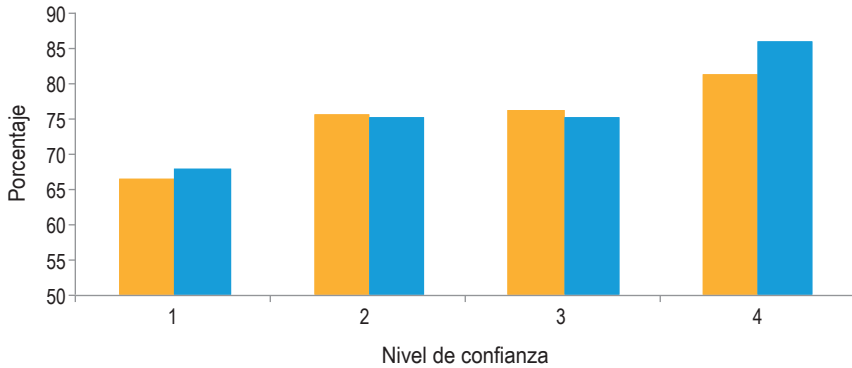
La misma encuesta pregunta a los encuestados qué porcentaje de lo recaudado por las sanciones pagadas por las empresas contaminantes debería retener el gobierno y qué porcentaje se debería distribuir directamente a los ciudadanos. Las personas que confían más están dispuestas a permitir que el gobierno conserve una parte más grande de lo recaudado (véase el panel B del gráfico 5.8). En particular, los encuestados que declaran tener “mucho confianza” en el alcalde prefieren que los gobiernos retengan el 35% de lo recaudado, en comparación con un 19% entre los encuestados que señalan “ninguna confianza” en el alcalde.

El otro gran desafío de la política ambiental es que su éxito depende de la acción colectiva de los ciudadanos y los países. Por ejemplo, las políticas para mitigar el cambio climático a menudo implican restricciones de las emisiones locales o nacionales. Estas restricciones imponen costos a los ciudadanos y a la industria local, pero los beneficios de limitar el cambio climático se comparten a nivel mundial, independientemente del sitio donde se reduzcan las emisiones. Las personas y los países entienden perfectamente que, si ignoran las restricciones en materia de emisiones, el impacto en el clima e incluso en la contaminación del aire local es imperceptible; sin embargo, si todos ignoran las regulaciones, la contaminación se mantiene en niveles altos y las tendencias del clima no cambian. La confianza es crucial para disminuir el parasitismo y aumentar la cooperación. Las

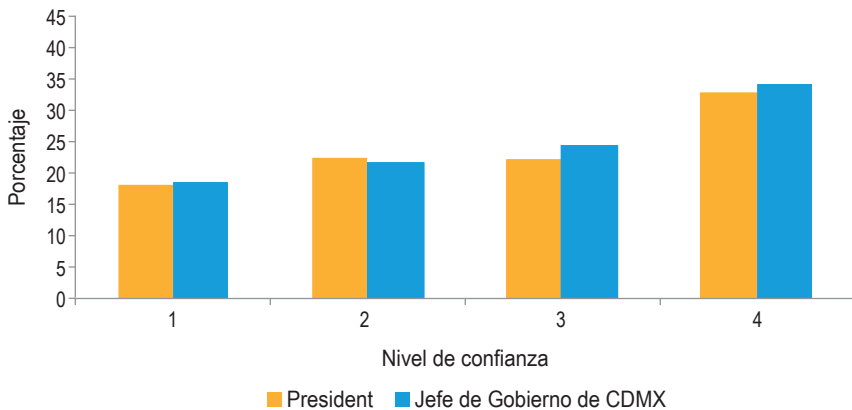
<sup>8</sup> Las autoridades declaran una contingencia de contaminación atmosférica en la Ciudad de México cuando, sobre la base de su sistema de monitoreo de la contaminación, cualquier nivel de concentración de contaminantes supera los niveles estándar y representa un riesgo para la salud de la población. Durante períodos de contingencia ambiental, se limita la circulación de vehículos, se suspenden los deportes, las actividades cívicas, recreacionales u otras en las escuelas, y se interrumpen las obras de mantenimiento urbano. Para más información, véase la página: <http://www.aire.cdmx.gob.mx/default.php?opc=%27YqBhnmU=%27>.

### Gráfico 5.8 ► Confianza y apoyo de los ciudadanos a la política ambiental en Ciudad de México

#### A. Apoyo a un impuesto para mejorar la calidad del aire



#### B. Porcentaje preferido de las tasas por contaminación retenidas por el gobierno



Fuente: Cálculos del equipo del BID basados en Cafferata, Hoffmann y Scartascini (2021).

Notas: El nivel de confianza 1 corresponde a “ninguna confianza”, el nivel de confianza 2 corresponde a “poca confianza”, el nivel de confianza 3 corresponde a “algo de confianza”, y el nivel de confianza 4 corresponde a “muchísima confianza”. El panel A muestra el porcentaje de encuestados que respondió “Sí” a la pregunta de la encuesta “Si el gobierno se comprometiera con un plan que redujera la contaminación atmosférica lo suficiente para evitar todas las contingencias, ¿estaría usted dispuesto a pagar MXN\$ 100 al año en impuestos?” por nivel de confianza declarado. El panel B presenta el porcentaje de la recaudación de un impuesto a las empresas contaminantes que los encuestados preferían que el gobierno devolviera sobre la base de la pregunta “Si existiera la posibilidad de que las empresas paguen un impuesto por contaminar, ¿quién cree usted que debería recibir ese dinero?”. La cifra que se consigna en el panel B es la suma del porcentaje de la recaudación asignada al “gobierno de la ciudad donde está situada la empresa [que contamina y que paga el impuesto]” y “el gobierno nacional” por nivel de confianza. Las otras opciones a las que los encuestados podían asignar un porcentaje de la recaudación del impuesto eran “los residentes que viven cerca de la empresa y que sufren el impacto de la contaminación” y “todos los residentes de la ciudad donde está situada la empresa”.

personas no tienen motivos para incurrir en costos en aras de un medio ambiente más saludable si creen que los demás no lo harán. La confianza en los gobiernos también es importante: ni los gobiernos ni las personas

tienen incentivos para tomar medidas si no confían en que los otros también lo harán. El Acuerdo de París reconoce el papel central de la confianza para alcanzar los objetivos mundiales y, específicamente, busca construir confianza entre las partes (CMNUCC, 2015).

En la política ambiental, los dilemas de la acción colectiva son generalizados, al igual que la necesidad de confianza entre las personas y el grado de civismo. Por ejemplo, aun cuando existan regulaciones que intentan mantener las calles libres de basura, estas solo serán efectivas cuando la mayoría de los ciudadanos cumpla con las mismas todos los días. Lamentablemente, aun cuando todas las personas estarían en mejor situación si todos se abstienen de tirar basura, para cada una de ellas individualmente el cálculo es diferente: una persona disfruta de una fracción de los beneficios de un centro de la ciudad limpio, pero de todos los beneficios de tirar basura. Como destaca el capítulo 8, la confianza interpersonal es clave para resolver el dilema de la acción colectiva. Si las personas no confían en que sus conciudadanos cumplirán las regulaciones ambientales, ellas mismas no tienen motivo para cumplir; si no confían en que sus conciudadanos se comportarán de manera cívica, ellas mismas tienen menos probabilidades de hacerlo. No es raro entonces caminar por ciudades donde las calles se encuentran totalmente limpias aun cuando no se vea a nadie limpiarlas, y ciudades llenas de basura aun con trabajadores de la limpieza en acción.

Macias y Williams (2016) proporcionan evidencia indirecta del rol de la confianza interpersonal y el capital cívico. A partir de encuestas, observan que las personas que se relacionan con sus vecinos están más dispuestas a sacrificarse por el medio ambiente y si comparten veladas con amigos es más probable que participen en una manifestación a favor del medio ambiente. Por lo tanto, descubrir que los demás están comprometidos con los objetivos ambientales aumenta la confianza entre los ciudadanos y su disposición a contribuir a los bienes públicos ambientales.

El capital cívico también es fundamental para la gestión eficiente de los recursos naturales comunes, como los bosques, las fuentes de agua limpia y los recursos pesqueros. Los recursos naturales comunes están sujetos a la tragedia de los comunes, a saber, cada individuo que actúa en interés propio e ignora los costos sociales de su accionar, sobreexplotará los recursos y los agotará para el conjunto de la comunidad. Los niveles altos de capital cívico pueden contrarrestar esta tendencia. En la misma línea de ideas, los análisis de regresión con datos a nivel de país aportan evidencia de que el capital social está correlacionado negativamente con la deforestación (Meyer, Van Kooten y Wang, 2003; Murtazashvili, Murtazashvili y Salahodjaev, 2019).

La confianza interpersonal y el capital cívico también inciden en el aumento de la eficacia de las políticas ambientales, como las políticas de gestión del riesgo de desastres. La gestión de desastres basada en la comunidad ha emergido como un método efectivo para reducir la vulnerabilidad y mejorar la resiliencia ante los desastres a nivel comunitario. La gestión de desastres basada en la comunidad utiliza un enfoque de abajo hacia arriba de la gestión de desastres y empodera a los gobiernos y comunidades locales (M. Ali et al., 2019; Lorna, 2003; Liu et al., 2016; Pandey y Okazaki, 2012). Las comunidades tienen mayor conocimiento de las condiciones locales peligrosas, las vulnerabilidades y capacidades locales y, en comparación con las autoridades centralizadas, pueden aprovechar sus estrechos vínculos con los residentes para organizar rápidamente la autoayuda y las operaciones de rescate en las horas posteriores al desastre (Peng et al., 2020).

Se ha demostrado que la gestión de desastres basada en la comunidad reduce los impactos negativos de estos fenómenos y mejora la preparación, respuesta y recuperación ante desastres (Peng et al., 2020; M. Ali et al., 2019; Lorna, 2003; Shaw y Okazaki, 2004). Estos esfuerzos de la comunidad son muy efectivos; según una estimación, el 85% de los sobrevivientes son rescatados por miembros de la comunidad, concretamente amigos, parientes o vecinos (Shaw y Okazaki, 2004). Estas estrategias no funcionan sin la participación de la comunidad y de los residentes (Gero, Méheux y Dominey-Howes, 2011; Shaw, 2012; Jahangiri, Izadkhah y Tabibi, 2011).

A medida que el cambio climático aumente la frecuencia y severidad de muchos tipos de desastres naturales a lo largo de las próximas décadas, los países tendrán que mejorar su gestión de riesgo de desastres (IPCC, 2018). Sin embargo, las personas se muestran reacias a participar en la gestión de desastres basada en la comunidad si no confían en la participación de los demás. Paton (2007) y Peng et al. (2020) muestran que la confianza interpersonal va de la mano con la colaboración en la gestión de desastres basada en la comunidad, lo cual demuestra que la confianza interpersonal y de otras clases (Paton, 2007) es esencial en la efectividad de estos programas (Peng et al., 2020).

## **Bancar la confianza para una inclusión financiera efectiva**

La inclusión financiera favorece el crecimiento económico de largo plazo, inclusivo y sostenible. En efecto, se trata de un objetivo intermedio requerido para alcanzar ocho de los 17 ODS 2030, que incluyen erradicar la pobreza y acabar con el hambre. Sin embargo, en América Latina y el Caribe el acceso a servicios financieros de calidad dista



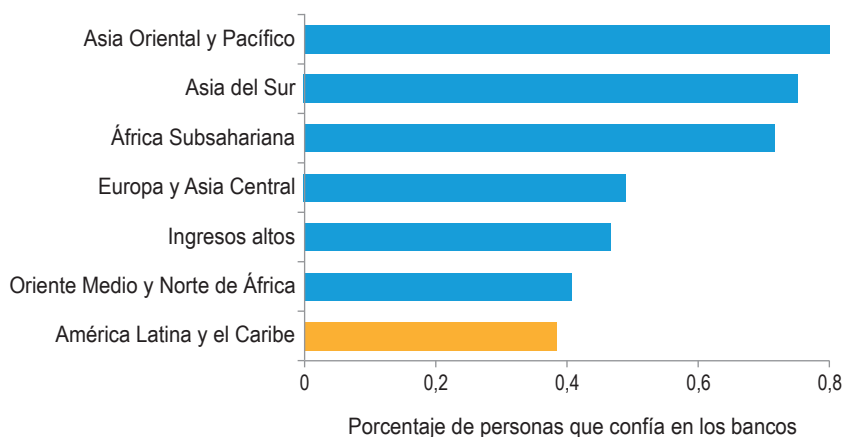
mucho de ser universal. Solo el 47% de los ciudadanos tiene una cuenta en una institución financiera formal, porcentaje que supera solo los índices de África Subsahariana (33%) y queda lejos del 92% de personas que tienen una cuenta registrada en los países de altos ingresos (Demirgüç-Kunt et al., 2018).

Varios gobiernos de la región han intentado aumentar el acceso a los servicios financieros de los hogares de pocos recursos vinculando los pagos de los programas de ayuda social a las cuentas bancarias individuales o proporcionando cuentas universales básicas a un costo mínimo o ningún costo. Sin embargo, las tasas de aceptación de los servicios financieros formales siguen siendo bajas, sobre todo en la población más desfavorecida. Mientras que la mayoría de las personas de la región que no tienen una cuenta mencionan como motivos de esa carencia el costo excesivo de los servicios financieros o la falta de ingresos suficientes, casi una tercera parte de los ciudadanos revela falta de confianza en las instituciones financieras (Demirgüç-Kunt et al., 2018).

Los mercados financieros son particularmente vulnerables a la desconfianza, porque las conductas oportunistas son especialmente lucrativas (por ejemplo, no pagar los préstamos, ocultar los ahorros). El atractivo de la conducta oportunista se ve complementado por el grado de información asimétrica entre clientes e instituciones financieras. Esta brecha de información puede ser bastante grande, sobre todo si los niveles de alfabetismo financiero son bajos. Las partes que intervienen en una transacción también se enfrentan a los riesgos de la incertidumbre futura —acerca de la cual algunos están más informados que otros— y además a la posibilidad de que los agentes y el gobierno no cumplan sus compromisos.<sup>9</sup> Como se señala en el capítulo 7, las instituciones pueden mitigar estas tensiones y contrarrestar la baja confianza. Sin embargo, con un Estado de derecho débil, contratos incompletos, entidades de protección del consumidor débiles y regulaciones obsoletas, la desconfianza es un obstáculo enorme para la inclusión financiera.

En América Latina y el Caribe menos del 40% de los ciudadanos confían en los bancos, cifra inferior a la de cualquier otra región (véase el gráfico 5.9). En efecto, en la mayoría de los países de la región cubiertos en la ronda de 2017–20 de la Encuesta Mundial de Valores, apenas una tercera parte de la población indicó que confiaba en los bancos, y en

<sup>9</sup> Por ejemplo, debido a que muchas economías desarrolladas han introducido el rescate de los bancos, que son regímenes que recapitalizan a estas instituciones mediante una conversión forzada de los depósitos en acciones del banco, los riesgos para los depositantes aumentan (Avgouleas y Goodhart, 2015).

**Gráfico 5.9 ▶ Porcentaje de personas que confían en los bancos por región**

Fuente: Estimaciones propias y ronda de la Encuesta Mundial de Valores 2017–20.

Colombia y Argentina, los valores cayeron incluso por debajo de la tercera parte. Solo Bolivia, Brasil y Ecuador registran niveles que fluctúan entre el 48% y el 55%.

Un largo historial de crisis financieras y bancarias y prácticas confiscatorias de los depósitos privados por parte de los gobiernos contribuyen a la erosión de la confianza en el sistema financiero en América Latina y el Caribe. Por ejemplo, la decisión de Argentina de congelar los depósitos de los ahorros en dólares para impedir la fuga de capitales en 2001 infligió fuertes pérdidas a los ahorristas, generó un comportamiento de pánico en los mercados financieros y tuvo consecuencias catastróficas para la economía y el mercado financiero (Bortot, 2003; Melvin 2003). La incertidumbre sistémica, la inestabilidad política y los cambios regulatorios imprevistos exacerbaban la desconfianza en el mercado, y suprimen la disposición de las personas a utilizar los sistemas financieros formales.

Los gobiernos se enfrentan constantemente a grandes problemas para gestionar la transparencia, la estabilidad y la credibilidad en los mercados financieros y, a la vez, lidiar con los shocks económicos. Durante las crisis, el *trade-off* entre batallar con los shocks y promover la confianza en los mercados financieros se vuelve más marcado. Por ejemplo, la crisis económica provocada por la COVID-19 en la región está dejando a varios países en situación de sobreendeudamiento. Los gobiernos pueden intentar reducir su déficit primario mediante un recorte de los gastos (con lo

cual erosionan potencialmente la confianza del gobierno en otros mercados), la emisión de más dinero, lo cual provoca una suba de precios (y se incumplen los compromisos en materia de tasa de inflación), o el incumplimiento de pagos, lo cual erosiona la confianza de los inversionistas nacionales e internacionales.

Después de la crisis financiera de 2008, en Estados Unidos la confianza en los bancos se desplomó, lo que puede haber sido uno de los impulsores de la recesión que siguió (Sapienza y Zingales, 2012). Sufrir pérdidas debido a una crisis bancaria parece generar más expectativas de una crisis nueva, incluso varios años después de la experiencia de la pérdida (Shannon, Konstantin y Neven, 2010). Un estudio reciente combina la última ola de la Encuesta Mundial de Valores con datos sobre las crisis bancarias en una muestra de 52 países para estudiar el efecto que tiene el hecho de haber padecido una crisis bancaria sobre la confianza de una persona en los bancos (Fungáčová, Kerola y Weill, 2019). Los autores muestran que las crisis bancarias erosionan la confianza de las personas en los bancos: vivir una crisis bancaria reduce la probabilidad de confiar en los bancos en 5,2 puntos porcentuales. Cabe señalar que el estudio señala que *todas* las crisis bancarias, severas o leves, socavan la confianza de los ciudadanos en los bancos.

Este libro asocia la presencia de la autoridad coercitiva con bajos niveles de confianza: si no es posible imponer sanciones a las conductas oportunistas, esas conductas son más probables, y la confianza disminuye. Los bancos no utilizan un poder coercitivo, pero sí tienen un poder de mercado; la competencia impone menos límites a que los clientes victimizados por conductas oportunistas en un banco huyan a otro. Los sistemas bancarios tienden a estar altamente concentrados, sobre todo en los países en desarrollo. Mientras que durante el período 2000-10 el porcentaje de activos de los cinco bancos más grandes de los países desarrollados era cercano al 72%, esta ratio de concentración llegó hasta el 95% en los países en desarrollo (Banco Mundial, 2013). Esta mayor concentración en el sector bancario suele estar vinculada a un mayor poder de mercado. Bajo las regulaciones antimonopolio y de protección del consumidor, puede que las instituciones financieras apliquen prácticas discriminatorias y abusivas que desalientan del uso de los servicios financieros formales, con lo cual limitan la efectividad de las estrategias de inclusión financiera promovidas por el gobierno y la sociedad civil.

El otro factor clave que exacerba la desconfianza es la asimetría de información, que en el caso del sector financiero desempeña un rol preponderante. La prueba PISA 2018 de alfabetismo financiero incluía tres países de América Latina (Brasil, Chile y Perú); los tres se sitúan por debajo

del promedio de la OCDE.<sup>10</sup> Por ejemplo, la puntuación promedio en Perú era cerca del 80% de la puntuación del país medio de la OCDE. Estos datos son un sólido argumento a favor de la educación financiera. En efecto, las autoridades de la región han reconocido esto y otorgan una gran importancia tanto a la educación financiera como a las políticas de protección del consumidor en sus agendas de reforma.

El sector privado es esencial para lograr los objetivos de inclusión financiera en la región. Aunque normalmente los bancos públicos son el punto focal de estos esfuerzos, suelen carecer de la capacidad operativa para implementar programas que podrían aumentar la inclusión financiera. Una estrategia para estimular la participación de las personas en el sistema financiero formal consiste en entregar transferencias en efectivo a través del sistema bancario. Varios países de la región han subcontratado bancos privados con este fin (por ejemplo, Chile, Colombia, Honduras y República Dominicana, para nombrar solo algunos). Inicialmente, los individuos retiraban todo su dinero. Sin embargo, a lo largo del tiempo, la adopción y el uso de esta nueva tecnología promueve la confianza e incrementa los ahorros en una cuenta formal (Bachas et al., 2020). Bold, Porteous y Rotman (2012) también presentan evidencia prometedora de que tener y utilizar una cuenta alienta a los usuarios a aprovechar otros servicios financieros. Una mayor confianza en los bancos privados podría aumentar la eficacia de estas intervenciones.

Hay unos 13 gobiernos de la región que han desarrollado o están desarrollando estrategias nacionales de inclusión financiera ambiciosas y exhaustivas (Grifoni et al., 2020). Estas estrategias abarcan políticas que establecen directrices para implementar medidas en diversos ámbitos, como promover un mayor acceso a los servicios financieros, fomentar servicios de calidad, aumentar el alfabetismo financiero y llegar a las poblaciones más vulnerables. Debido a sus múltiples objetivos, las estrategias de inclusión financiera suelen demandar esfuerzos multisectoriales y coordinación entre diversos ministerios, entidades públicas e instituciones financieras. Los principales actores son los bancos públicos; el regulador bancario; los ministerios a cargo de programas sociales que llegan a los pobres y a los más vulnerables; los ministerios de Educación, encargados de la educación financiera, y los ministerios de Infraestructura, que promueven la conectividad física y digital.

---

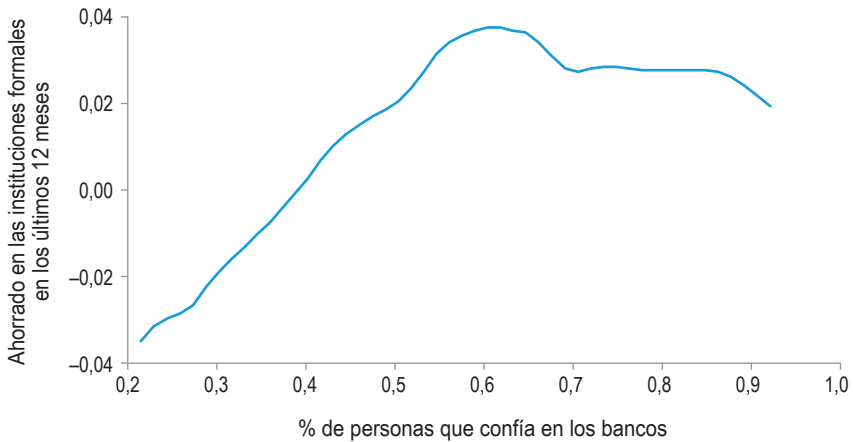
<sup>10</sup> La prueba PISA se aplicó en 13 países y economías de la OCDE y en siete países socios. El informe de los resultados se puede consultar en [https://read.oecd-ilibrary.org/education/pisa-2018-results-volume-iv\\_48ebd1ba-en#page54](https://read.oecd-ilibrary.org/education/pisa-2018-results-volume-iv_48ebd1ba-en#page54).

Una estrategia de inclusión financiera nacional puede ser un instrumento efectivo para un plan de acción con claros roles definidos para cada participante. Sin embargo, la desconfianza socava la sostenibilidad a largo plazo y la coordinación entre los actores, factores esenciales para el éxito. Dado que estos programas son vulnerables a los ciclos políticos, la confianza en el gobierno es primordial (Grifoni et al., 2020). La coordinación necesaria entre las instituciones privadas y públicas también falla si la confianza en el gobierno y en el sector privado, respectivamente, es baja. Ante esta realidad, la Red Internacional de Educación Financiera de la OCDE recomienda que, cuando los países desarrollen estrategias nacionales para la educación financiera, trabajen con una gama más amplia de participantes públicos dignos de confianza en la fase de implementación y seleccionen a socios fiables que puedan apoyar a las autoridades públicas en el diseño y la ejecución de la estrategia nacional (OCDE, 2015).

Desde luego, aunque la confianza entre los organismos ejecutores es importante para lograr estrategias exitosas de inclusión financiera, el problema fundamental de la confianza reside en los hogares, cuyos bajos niveles de confianza en las instituciones bancarias limitan tanto los préstamos como los depósitos de ahorro. Beckmann y Mare (2017) proporcionan evidencia transnacional de Europa que indica que la confianza en la seguridad de los depósitos tiene el efecto marginal promedio más alto en aumentar los ahorros bancarios, seguido de cerca por el efecto de la confianza en los bancos nacionales.

La confianza está positivamente correlacionada con la adopción de instrumentos formales de ahorro en una muestra transversal de 44 países de todo el mundo (véase el gráfico 5.10). Después de controlar por PIB per cápita y región del mundo, el gráfico 5.10 presenta la relación entre el porcentaje de personas que habían ahorrado en una institución financiera formal en los últimos 12 meses y el nivel de confianza en cada país. Los resultados indican que el porcentaje de ciudadanos que tienen ahorros en una institución financiera formal aumenta bruscamente con el nivel de confianza en los bancos en una economía.

Las intervenciones experimentales destinadas a elevar la confianza institucional e interpersonal, sobre todo entre los ciudadanos y los bancos, así como entre los ciudadanos y los empleados de ahorro y préstamos, proporcionan evidencia del efecto causal de la confianza en la adopción de servicios financieros. A partir de un experimento realizado en India, Mehrotra, Somville y Vandewalle (2016) se preguntan si las interacciones repetidas, que reducen el nivel de asimetrías de la información, incrementan la confianza. Los autores elaboran una intervención que promueve las

**Gráfico 5.10** ▶ **Confianza y adopción de servicios financieros formales**

*Fuente:* Cálculos de los autores basados en Demirgüç-Kunt et al. (2018), ronda 2017-20 de la Encuesta Mundial de Valores y la base de datos de los Indicadores del Desarrollo Mundial.

*Notas:* Las estimaciones se obtienen de un suavizado polinómico local ponderado por el kernel en la muestra de países incluidos en las encuestas FINDEX y la Encuesta Mundial de Valores ( $n = 44$ ). El polinomio se estima con los residuales de una regresión del porcentaje de ciudadanos con ahorros formales en los últimos 12 meses en relación con el PIB per cápita en 2017 (en dólares internacionales constantes de 2017, según la PPA) y efectos fijos de región.

interacciones mediante la apertura aleatoria de cuentas para las personas no bancarizadas y la realización de pagos semanales en sus cuentas. El estudio encuentra una fuerte correlación positiva entre la confianza de los clientes en su propio banquero y los ahorros en la cuenta, aunque su confianza en otro banquero no tiene el mismo efecto. Por lo tanto, una relación personalizada con un banquero es relativamente más importante para impulsar los ahorros formales que la confianza general en los bancos.

Galiani, Gertler y Ahumada (2020) siguen un enfoque similar y asignan aleatoriamente a los beneficiarios de un programa de transferencias monetarias condicionadas a una sección de capacitación diseñada para construir confianza en las instituciones financieras. Se centran en Perú, un país donde solo una tercera parte de los ciudadanos confía en los bancos y el 40% de las personas no bancarizadas menciona la falta de confianza como uno de los principales motivos por los que no tienen una cuenta (se trata del porcentaje más alto de América Latina y el Caribe de los países cubiertos por FINDEX en su ronda de 2017). La capacitación produjo grandes aumentos del balance de los ahorros, el doble que la línea de base. Los autores muestran que este efecto refleja un incremento del nivel de confianza en el sistema financiero, más que un conocimiento mayor del sistema bancario o un mayor alfabetismo financiero.

Por su parte, la transición a los fondos de pensión privados ha sido difícil en América Latina y el Caribe, y ha generado intensas controversias que han reducido aún más la confianza en los sistemas de pensiones. Los contratos intertemporales para guardar los ahorros de la jubilación en una institución financiera imponen riesgos más altos de futura inestabilidad e incertidumbre, así como inconsistencias magnificadas por el tiempo. Por lo tanto, para facilitar estas transacciones, la confianza adquiere aún más protagonismo. Koh, Mitchell y Fong (2021) se basan en el Singapore Life Panel para proporcionar evidencia del vínculo entre confianza y ahorros para la jubilación. Incluso en un contexto con niveles de confianza relativamente altos, en el que solo el 13% de las personas no bancarizadas declara no tener una cuenta debido a la falta de confianza en las instituciones financieras (Demirgüç-Kunt et al., 2018), la confianza en dichas entidades está estrechamente correlacionada con balances más altos de las pensiones y de la inversión en pensiones. Una mayor confianza también está relacionada con un aumento de la probabilidad de tener un asesor financiero.

Otra evidencia también subraya la importancia de las relaciones personales para superar la barrera de la confianza en las transacciones financieras, particularmente cuando las instituciones son débiles. A partir de una muestra de bancos comerciales de 34 países de todo el mundo, Nicolas y Tarazi (2019) vinculan los diferentes tipos de confianza interpersonal (dentro y fuera del grupo, medida por la Encuesta Mundial de Valores) con los préstamos bancarios. Los autores observan que la confianza interpersonal aumenta considerablemente los préstamos bancarios. En consonancia con el argumento de que la confianza importa más cuando las instituciones son débiles, este efecto solo rige en países con niveles relativamente más bajos de desarrollo institucional y judicial. Sin embargo, las pequeñas y medianas empresas (pyme) de Europa que disfrutaban de un alto nivel de confianza de los administradores de crédito consiguen más créditos y tienen menos restricciones de crédito, aunque la calidad institucional es alta (Moro y Fink, 2013).

La desconfianza también retrasa la adopción de nuevos productos financieros y de innovaciones tecnológicas. Por ejemplo, puede que los usuarios potenciales de los pagos digitales y de la banca móvil no entiendan cómo funcionan estos servicios y teman sufrir fraudes o pérdidas debido a fallas de la conexión. En estos casos, la confianza tiene un efecto multiplicador, puesto que estas innovaciones solo funcionan cuando operan a gran escala.

Un estudio experimental reciente realizado en Perú presenta evidencia causal del efecto de la confianza en la adopción de la banca móvil. Agurto et al. (2020) proporcionan información y capacitación de forma aleatoria

para promover el uso de la banca móvil en dos escenarios: el capacitador es un embajador local de confianza o un agente externo. Observan que ser invitado a asistir a un taller dirigido por alguien conocido en la comunidad arroja una tasa de adopción del 70%, lo cual es el doble de la tasa del grupo de control, donde la capacitación está dirigida por una persona externa. Este efecto también se traduce en un aumento de 3 puntos porcentuales en la tasa de adopción de la banca móvil en relación con el grupo de control. Una vez más, la evidencia apoya la idea de que la falta de confianza institucional puede superarse mediante intervenciones que promueven la confianza interpersonal de los ciudadanos en los funcionarios privados o públicos que constituyen los puntos más cercanos de contacto cuando tratan con el sistema financiero.

### Desconfianza y bajo desempeño de las políticas: cómo romper el círculo vicioso

Las políticas públicas efectivas y el gasto público eficiente son esenciales para una región que tiene que crecer y tener en cuenta las necesidades no cumplidas y la gran desigualdad. Como se señala en el capítulo 4, la confianza interpersonal y la confianza en el gobierno determinan las políticas públicas e influyen en la posibilidad de promover los objetivos de un crecimiento inclusivo. Este capítulo describe los sesgos que crea la desconfianza en la implementación de políticas públicas que son esenciales para un crecimiento más rápido y una mayor igualdad.

Aun cuando los gobiernos proporcionen bienes públicos y políticas bien diseñadas y focalizadas, su efectividad depende de las actitudes de las personas a la que esas políticas supuestamente deben apoyar. Las intervenciones no farmacéuticas para contener el contagio de una pandemia, como lavarse las manos, llevar mascarilla o respetar el distanciamiento social, solo funcionan si las personas obedecen esas reglas. Cumplir las normas (por ejemplo, usar mascarilla) depende del grado de confianza de las personas en esas políticas para mitigar la propagación del virus, así como de la cantidad de personas que confían en que los demás se atenderán a esas reglas (Leech et al., 2021). Este capítulo presenta ejemplos similares en el caso de la delincuencia, la educación, la política ambiental y la inclusión financiera, además de la salud.

La confianza de los ciudadanos en el gobierno determina su conducta en relación con las políticas públicas, su grado de apoyo a los programas públicos y si los programas y políticas públicas acaban logrando sus objetivos en casi todos los sectores (OCDE, 2014). De la misma manera, el capital cívico y la cooperación ciudadana son elementos centrales para la



efectividad de las políticas públicas que dependen de la acción colectiva para lograr sus objetivos. Con niveles bajos de confianza interpersonal y de capital cívico, las personas se muestran menos inclinadas a incurrir en los costos que implica la cooperación, particularmente cuando creen que sus beneficios personales netos son bajos en comparación con los de los demás, o cuando prevén que los costos y beneficios de las políticas se compartirán de manera desigual.

Por lo tanto, la capacidad de los gobiernos para implementar políticas y reformas efectivas que contribuyan al desarrollo económico y social de sus países, depende en gran medida del apoyo y la confianza de los ciudadanos. La evidencia de sectores clave destaca que la confianza en los gobiernos y las instituciones, así como la confianza interpersonal, influye en el desempeño de las políticas públicas. El rol de la confianza adquiere un peso especial ante la presencia de externalidades, información asimétrica, dificultades para medir el desempeño o inconsistencias intertemporales. Las políticas públicas efectivas y eficientes requieren un alto nivel de confianza. En la medida en que la confianza depende del desempeño de las políticas públicas, porque los ciudadanos no pueden distinguir si los resultados se derivan de las acciones de los funcionarios públicos o de otros factores, se produce un círculo vicioso potencial entre desconfianza, mal desempeño de las políticas públicas e incluso mayor desconfianza. Focalizar la discusión en los determinantes de la confianza puede ayudar a que las políticas públicas sean más efectivas para romper este círculo vicioso.



## La relación entre confianza y transformación digital

*Las personas en América Latina y el Caribe creen que la transformación digital exagera el comportamiento oportunista presente en el mundo analógico, en lugar de atenuarlo: la desconfianza ha frenado la transformación digital de la región. Las reformas institucionales para aumentar la confianza de los usuarios, mejorar la experiencia de los mismos y aumentar la ciberseguridad pueden cambiar estas creencias.*

¿Dónde pueden las personas conservar el anonimato y a la vez estar expuestas, estar conectadas y a la vez separadas, ser libres y a la vez quedar atrapadas? Se trata de un lugar donde la confianza se puede construir a la misma velocidad con la que se destruye: Internet. Si *Peanuts* hubiera sido inventado en los tiempos que corren, Charlie y Lucy seguramente no estarían jugando a la pelota afuera sino jugando en línea. Sin embargo, los intercambios en línea presentan infinitas posibilidades para las conductas oportunistas: las oportunidades para explotar las asimetrías informacionales y defraudar a otras personas se multiplican cuando prevalece el anonimato. Debido a esto, muchos eran escépticos con respecto a que se pudieran llevar a cabo transacciones de montos importante en Internet. Sin embargo, hoy Amazon vende bienes por unos US\$400.000 millones al año. Esto se debe a que el contexto digital también proporciona mayores oportunidades. Los mercados son más amplios, hay mayor acceso a la información, más transparencia, mayor facilidad para coordinar acciones colectivas, más rendición de cuentas, menor capacidad para restringir el acceso, y muchas otras condiciones que no son tan extensas en el mundo analógico y que por ello favorecen las conductas oportunistas. En una región donde abunda la baja confianza interpersonal y la baja confianza en las instituciones, la transformación digital puede proporcionar herramientas para aumentar la confianza. Desafortunadamente, la propia transformación digital depende de la confianza para poder ocurrir, lo que constituye el objeto de estudio de este capítulo.

El capítulo 5 destaca las muchas maneras mediante las cuales la confianza facilita la implementación y el éxito de políticas públicas para abordar problemas que abarcan desde el medio ambiente hasta la seguridad pública. Este capítulo aplica el mismo lente para analizar uno de los ámbitos transversales más importantes de las reformas de políticas a las que se enfrentan los gobiernos: el proceso conocido como transformación digital, que abarca Internet, su cultura, sus modelos de negocios y sus tecnologías. La transformación digital impulsa el crecimiento contribuyendo a crear nuevas empresas y a hacer crecer las ya existentes. En las economías avanzadas, el crecimiento en el sector tecnológico ha dejado atrás al conjunto de la economía. Por ejemplo, en Canadá la economía digital creció más del 40% entre 2010 y 2017, en comparación con el 28% para la economía total (Statistics Canada, 2019); en Reino Unido, el sector digital aumentó casi seis veces más rápido que el conjunto de la economía en 2018 (Warman, 2020);<sup>1</sup> en Estados Unidos, el crecimiento del sector digital representó el 30% del crecimiento total del PIB en 2017 (Boussour, 2019).

La transformación digital también impulsa el crecimiento de manera indirecta, ya que incrementa la productividad del sector público, disminuye los costos de transacción de las personas y las empresas para interactuar con el gobierno, aumenta la eficiencia del gasto público, mejora la efectividad de las políticas y atrae inversión extranjera directa (IED). Los procedimientos en línea para que los ciudadanos traten con el gobierno son, en promedio, un 74% más rápidos que sus equivalentes presenciales (Roseth, Reyes y Santiso, 2018). Múltiples estudios también demuestran el potencial de la transformación digital para generar ahorros de costes. Por ejemplo, en Dinamarca la aplicación de la analítica de datos para detectar el fraude a la seguridad social generó ahorros superiores a US\$60 millones en 2019 (Comisión Europea, 2020). La transformación digital también puede contribuir a una mayor efectividad de las políticas. En Uruguay se enviaron recordatorios para que las mujeres se inscribieran para una prueba de Papanicolau, lo cual produjo tres veces más visitas cuando los mensajes escritos incluían un enlace para pedir hora en comparación con los mensajes sin enlace (Cuesta et al., 2021). Por otra parte, en una encuesta regional de 2.200 funcionarios públicos de América Latina y el Caribe los participantes revelaron que la falta de herramientas digitales era

---

<sup>1</sup> En el momento de escribir estas líneas, no hay consenso sobre cómo medir la economía digital. La OCDE (2018) ha compilado varios de los más importantes enfoques: <https://www.oecd.org/g20/summits/buenos-aires/G20-Toolkit-for-measuring-digital-economy.pdf>.

un problema mayor que las restricciones presupuestarias para lidiar con la pandemia (Keefer, Perilla y Vlaicu, 2020). Por último, las investigaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) muestran que la accesibilidad de la información y los servicios públicos en línea está directamente asociada con el monto de IED que recibe un país (Al-Sadiq, 2021).

Al automatizar las decisiones administrativas, los servicios digitales reducen tanto la necesidad de la interacción directa entre funcionarios públicos y ciudadanos como el alcance de la discrecionalidad y el abuso de autoridad. Además, como los servicios digitales suelen ser más rápidos que sus equivalentes presenciales, las personas tienen menos incentivos para ofrecer sobornos por un servicio más rápido: según una encuesta de empresas realizada en México en 2016, el principal motivo de los sobornos era “acelerar los trámites” (INEGI, 2016). En efecto, varios estudios indican que la digitalización reduce la corrupción en la prestación de servicios (Banerjee et al., 2015; Muralidharan, Niehaus y Sukhtankar, 2016). Esto es particularmente pertinente en el caso de la población pobre y las personas con un menor nivel de estudios, que pueden a la vez tener menos acceso a los servicios digitales y depender más de los servicios públicos y, por lo tanto, tener menos posibilidades de renunciar a ellos.

En gran medida, los países en América Latina y el Caribe están desaprovechando los beneficios de la transformación digital tanto en el sector privado como en el público. La puntuación promedio de la región en el Índice de la CAF de Desarrollo del Ecosistema Digital llega a 49 de un total de 100, en comparación con 71 en Europa Occidental (CAF, 2020). El tamaño de la economía digital en América Latina y el Caribe es pequeño en comparación con las principales economías: en Chile, un líder regional en este tema, representa el 3,5% del PIB, en comparación con el 11,9%, el 8,1% y el 7,1% para Irlanda, Japón y Estados Unidos, respectivamente (Cabrera, 2019). El comercio electrónico como porcentaje de las ventas minoristas en Brasil y México es inferior al 3%, en contraste con casi el 10% en Estados Unidos y casi el 25% en China (ProInvex Panamá, 2019). En cuanto a la adopción de servicios públicos digitales, América Latina y el Caribe también acusa un rezago. En los meses anteriores a la pandemia de COVID-19, solo el 21% de los encuestados de 10 países de América Latina habían realizado en línea su último trámite con el gobierno. A pesar de las restricciones generalizadas a la movilidad y el cierre de oficinas y negocios impuesto por los gobiernos durante la pandemia, este porcentaje aumentó hasta solo el 39% (Roseth, Reyes y Yee Amézaga, 2021).

Este capítulo analiza la relación entre la baja confianza interpersonal endémica de la región y la lenta adopción de los servicios digitales. Concretamente, intenta desentrañar la importancia de dos fuerzas en oposición.

La baja confianza proporciona un fuerte incentivo para la transformación digital, en la medida en que disminuye el alcance de las conductas oportunistas en los intercambios entre el gobierno y los ciudadanos. Sin embargo, también desacelera la transformación, ya que la desconfianza vuelve a las personas reacias a adoptar nuevas tecnologías. Este capítulo llega a la conclusión de que la segunda fuerza supera a la primera: la adopción de los servicios digitales se ve limitada por el bajo nivel de confianza interpersonal en la región. La adopción de servicios digitales requiere dos capas de confianza: las del mundo físico, asociadas con la corrupción, el incumplimiento, el fraude o el robo, y las del mundo digital. El medio digital introduce un nuevo conjunto de preocupaciones sobre la confianza, asociadas con la identidad de los proveedores y usuarios, la privacidad y, sencillamente, la ausencia de interacción personal, una forma de relacionarse que los seres humanos han utilizado para cimentar las transacciones durante milenios y que es lo más difícil de abandonar en las sociedades de baja confianza. Aunque el medio digital también ofrece ciertas ventajas en relación con el mundo físico en términos de limitar las conductas no fiables (por ejemplo, restringe el alcance de los sobornos), dichas ventajas se ven superadas por la percepción de otros riesgos que tienen un impacto en la adopción de lo digital. El fortalecimiento de las instituciones que crean confianza, tanto analógicas como previas a esta era, contribuiría a liberar el potencial de la transformación digital para el crecimiento.

El capítulo 9 analiza el rol de los instrumentos digitales en la distribución de información y en la creación de reputación, es decir, en el aumento de la confianza. En cambio, este capítulo presenta evidencia que indica que, en efecto, las personas con baja confianza utilizan menos los servicios digitales, aunque con varias excepciones importantes. El capítulo da cuenta de estos resultados mediante un análisis de las percepciones de los ciudadanos y un diagnóstico de las instituciones de creación de confianza pertinentes para el medio digital. La enseñanza, que se repetirá en el capítulo 7, es que las instituciones son fundamentales para construir confianza, si bien la construcción de las propias instituciones es más difícil de lograr en contextos de baja confianza.

### **Una conexión directa: la confianza y el uso de los servicios digitales**

La utilización de servicios digitales requiere múltiples actos de fe. Los usuarios deben creer que se hará entrega del producto o servicio según lo prometido, aunque en muchos casos no pueden realmente ver lo que están comprando. A menudo deben pagar por adelantado, lo que les requiere

confiar en que el proveedor cumplirá su compromiso (por ejemplo, enviar un producto por correo). También deben fiarse de que, si no les gusta lo que han recibido, tendrán algún tipo de recurso para resolverlo, aunque su único contacto con el proveedor sea virtual. Además, tienen que confiar en que el proveedor administrará de manera responsable los datos personales que ellos proporcionan.

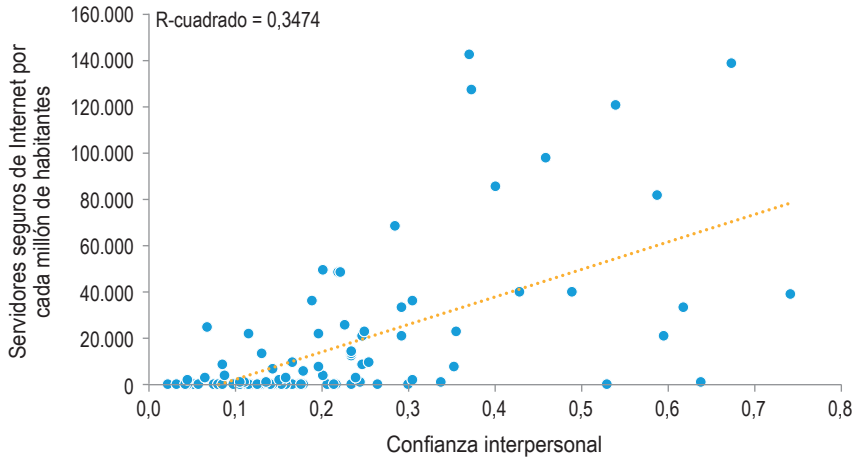
Debido a los múltiples actos de fe que se requieren para la realización de estas transacciones, quizá sea comprensible que las personas poco confiadas, que constituyen la mayoría de los habitantes de América Latina, se muestren reacias a utilizar los servicios digitales (Suh y Han, 2003; Kim, Ferrin y Rao, 2008; Abyad, 2017). En efecto, los datos a nivel de país sugieren que esa relación existe. El gráfico 6.1 presenta las correlaciones entre confianza y uso de servicios digitales para una muestra amplia de países. El panel A muestra una correlación positiva entre la confianza generalizada y la prevalencia del desarrollo digital general (utilizando el número de servidores de Internet seguros como indicador aproximado) y el panel B señala una estrecha correlación positiva con el desarrollo del gobierno electrónico.

Los datos a nivel individual, en lugar de agregados por país, muestran la misma relación: las personas con baja confianza tienen sistemáticamente menos probabilidades de utilizar los servicios digitales privados y públicos que sus contrapartes más confiadas. En un análisis de los datos de la encuesta Latinobarómetro 2017 que incluye 18 países de América Latina, las personas con una alta confianza —aquellas que estaban de acuerdo con la afirmación “Se puede confiar en la mayoría de las personas”— tenían 3,5 puntos porcentuales más de probabilidades de haber realizado una transacción de comercio electrónico en los últimos 12 meses en comparación con aquellos que creían que “Nunca se puede tener demasiado cuidado al tratar con los demás”. Esta brecha en la utilización de comercio electrónico de acuerdo con la confianza se estimó controlando por una serie de variables en sí mismas asociadas con la confianza, como edad, género, nivel educativo, computadora en el hogar y *smartphone*, así como efectos fijos de país. El efecto de la confianza en la participación en las transacciones de comercio electrónico es un 61% mayor que el efecto del nivel educativo y casi cuatro veces el efecto del nivel de ingreso. Las personas que confían tienen 2,16 puntos porcentuales más de probabilidades de haber realizado su último trámite digital con un organismo público; este efecto es un 53% mayor que el efecto del nivel educativo y, una vez más, casi cuatro veces más que el efecto del ingreso.

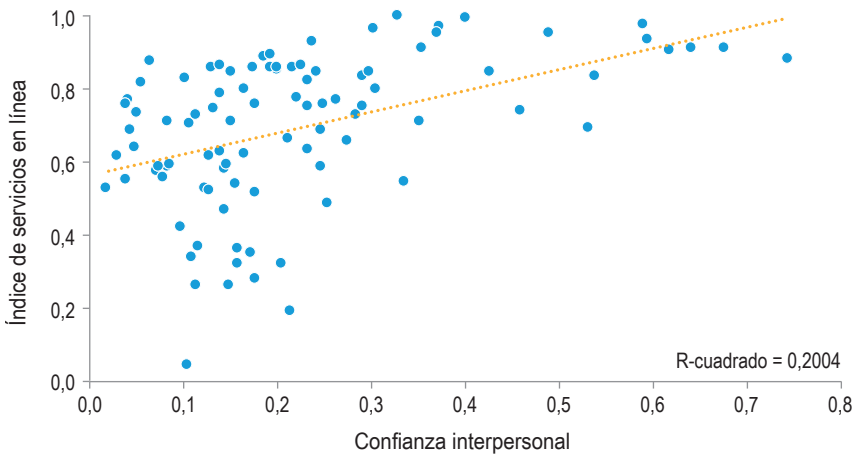
La interacción de la confianza y la disposición a utilizar herramientas digitales depende claramente de la confianza de las personas en el

**Gráfico 6.1 ▶ La confianza y el desarrollo digital**

**A. Desarrollo digital y confianza**



**B. Desarrollo del gobierno electrónico y confianza**



*Fuente:* Elaboración de los autores basada en la Encuesta Mundial de Valores, los Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) de Naciones Unidas.

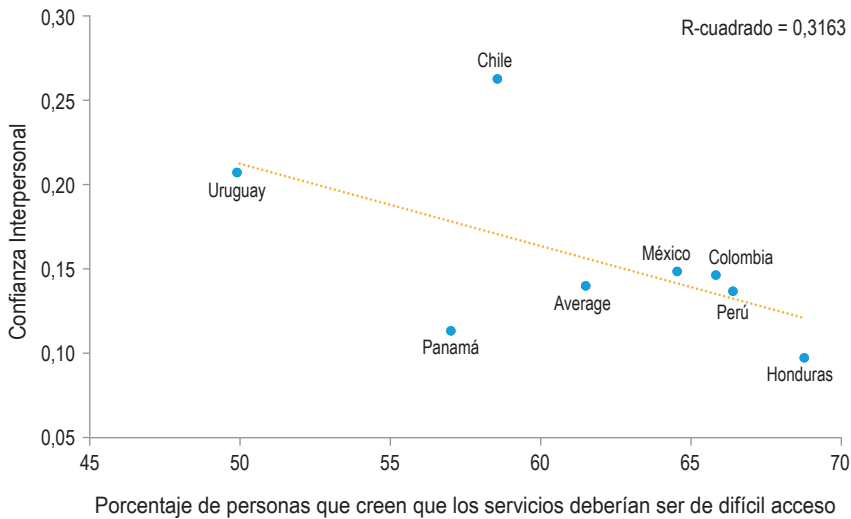
*Notas:* La confianza generalizada proviene de la Encuesta Integrada de Valores (2010–20), que compila la sexta y séptima ola de la Encuesta Mundial de Valores (1981–2020), así como la quinta ola del Estudio Europeo de Valores (2017–20). La confianza generalizada se calcula a partir de las respuestas a la pregunta: “Hablando en términos generales, ¿diría usted que se puede confiar en la mayoría de las personas o que tiene que tener mucho cuidado al tratar con los demás?”. La confianza es igual a 1 si el encuestado responde “Se puede confiar en la mayoría de las personas” y, de lo contrario, es igual a 0. Cada barra es un promedio simple de los datos a nivel de país. El total de la muestra abarca 95 países y los de América Latina y el Caribe son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Haití, México, Nicaragua, Perú, Trinidad y Tobago y Uruguay. El indicador del eje Y del panel A “Servidores seguros por cada millón de habitantes”, de los Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial, se refieren al número de certificados TLS/SSL claros que gozan de la confianza pública encontrados en la Encuesta sobre Servidores Seguros de Netcraft. El indicador del eje Y del panel B “Índice de los servicios en línea de Naciones Unidas”, del DAES de Naciones Unidas, refleja la presencia nacional en línea de los 193 estados miembros de Naciones Unidas según lo recogido en el Cuestionario de Servicios en Línea llevado a cabo por el DAES.



proveedor de la herramienta, en las herramientas digitales en general y en los riesgos a los que la herramienta los expone. Las transacciones de comercio electrónico pueden ser difíciles por tres motivos: el vendedor es un desconocido, la confianza en la plataforma digital puede ser baja y la conducta oportunista crea riesgos tangibles de perder dinero. Las herramientas digitales recomendadas o proporcionadas por los gobiernos cubren todo el espectro: las personas pueden tener una confianza alta o baja en el gobierno y en la herramienta digital y puede que esta última las exponga a un riesgo mayor o menor. Por ejemplo, las aplicaciones de rastreo de contactos con COVID-19 requiere que los usuarios compartan una cantidad inusualmente grande de información personal sensible con los gobiernos. No resulta sorprendente que aquellos que confían más en el gobierno tengan más probabilidades de descargar una aplicación de rastreo de contactos con COVID-19 en su teléfono celular (Boruchowicz et al., 2020). Sin embargo, en otros contextos, los riesgos de utilizar herramientas digitales patrocinadas por el gobierno son menores y la confianza en el gobierno está menos correlacionada con la adopción. Un análisis de los datos de Latinobarómetro 2017 no revela ninguna relación negativa entre la confianza en el gobierno y la probabilidad de utilizar un conjunto diverso de servicios públicos digitales, que abarcan desde la identificación digital hasta el registro de vehículos y el acceso digital a las transferencias de beneficios sociales. Los estudios sobre la adopción de servicios digitales para renovar el documento de identidad en Panamá (Vera Cossío, Reyes y Roseth, 2021) y para reservar turno para una visita médica en Uruguay (Cuesta et al., 2021) revelan que las personas con una mayor confianza en el gobierno no tienen más probabilidades que aquellas con una baja confianza en el gobierno de elegir la opción digital en lugar de la opción presencial.

La desconfianza también puede obstaculizar la transformación digital del gobierno si las personas creen que los procesos digitales son más vulnerables a las prácticas fraudulentas. Una mayoría de latinoamericanos considera que los costos de transacción tienen que ser altos, a fin de evitar los fraudes en la prestación de servicios. Tienen escasa confianza en los demás ciudadanos, piensan que reclamarán beneficios a los que no tienen derecho y prefieren fuertes controles, aunque cuesten caro a los beneficiarios, con el fin de prevenir el fraude. En promedio, el 62% de los ciudadanos de siete países de la región piensa de esta manera (Roseth, Reyes y Santiso, 2018). Naturalmente, los servicios digitales tienen costos de transacción inferiores a los costos equivalentes en los servicios presenciales, lo cual, según la percepción de las personas con baja confianza, los vuelve más vulnerables al fraude.

### Gráfico 6.2 ▶ Relación entre confianza interpersonal y apoyo a fuertes obstáculos burocráticos en los servicios públicos



Fuente: Roseth, Reyes y Santiso (2018).

Notas: La variable "confianza interpersonal" proviene de la edición de Latinobarómetro 2018. La confianza generalizada se calcula a partir de las respuestas a la pregunta: "Hablando en términos generales, ¿diría usted que se puede confiar en la mayoría de las personas o que tiene que tener mucho cuidado al tratar con los demás?". La confianza es igual a 1 si el encuestado responde "Se puede confiar en la mayoría de las personas" y, de lo contrario, equivale a 0. El indicador recogido es el porcentaje de personas que contestó que "se puede confiar en la mayoría de las personas". La variable "personas que creen que el acceso a los servicios debería ser difícil" refleja el porcentaje de encuestados que respondieron "Sí" a la pregunta "¿Cree usted que es necesario que algunos procedimientos burocráticos sean complicados para asegurar que nadie disfrute de beneficios a los cuales no tiene derecho?". Los datos provienen de Keefer, Scartascini y Vlaicu (2017).

En consonancia con esta idea, cuanto más bajo sea el nivel de confianza interpersonal de un país, mayor será la proporción de personas que creen que los servicios deberían ser de difícil acceso para impedir el fraude (gráfico 6.2). Hay que destacar que el país que ostenta uno de los niveles más altos de confianza interpersonal y el menor porcentaje de personas que apoyan los fuertes obstáculos burocráticos es Uruguay, el líder regional en economía y gobierno electrónico.

### Cómo medir riesgos y beneficios en el mundo digital

¿Por qué la desconfianza alimenta la reticencia a usar los servicios digitales en América Latina y el Caribe? El principal motivo de vacilación ante los servicios digitales está relacionado con cuestiones de privacidad; las personas temen que sus datos privados puedan ser mal utilizados. Los ciudadanos de la región se muestran suspicaces de los beneficios de compartir

información y les preocupa qué hacen las empresas privadas y el gobierno con sus datos personales; también les inquietan los riesgos de los servicios digitales. Estas preocupaciones son sistemáticamente mayores entre quienes adolecen de baja confianza. A las personas también les preocupa el riesgo de fraude y, de manera más general, la calidad de la experiencia digital: sitios web que se bloquean o transacciones que no llegan a completarse. El hecho de tener una mala experiencia con las transacciones en línea, lo cual es habitual en la región, alimenta su desconfianza.<sup>2</sup>

La utilización de servicios digitales, tanto privados como públicos, casi siempre implica compartir datos personales de algún tipo. Dichos datos pueden ser de diversa índole, y comprenden desde el nombre, la dirección y el estado civil hasta los números de la cuenta bancaria y los títulos de propiedad, o el estado de salud y la localización, entre muchos otros. Lo nuevo en el medio digital no es compartir los datos como tales —tener acceso a los servicios esencialmente también requiere compartir datos— sino más bien la facilidad con que esa información se puede manipular, transferir o comercializar, a menudo sin conocimiento ni consentimiento de su propietario. En muchos casos, compartir y analizar datos personales puede ofrecer valor a los individuos; por ejemplo, mediante la generación de recomendaciones personalizadas de bienes de consumo o la prestación proactiva de servicios públicos. Sin embargo, el abuso de los datos personales puede tener serias consecuencias, entre ellas, el robo de identidad, la vigilancia ilegal o las represalias políticas. El recuadro 6.1 describe esta tensión, conocida como la “paradoja privacidad-personalización”.

Los latinoamericanos son particularmente aprensivos a propósito de la privacidad de los datos. Según las respuestas de una muestra nacionalmente representativa de 10 países de América Latina, el 77% de los encuestados cree que compartir sus datos personales implica más riesgos que beneficios, y dichas cifras oscilan entre el 89% en Ecuador y el 69% en El Salvador (gráfico 6.3). Lafuente et al. (2021) encuentran un resultado

---

<sup>2</sup> Si bien los servicios digitales generalmente requieren una inversión menor de tiempo que sus contrapartes presenciales, y aunque el tiempo es el elemento más importante en la selección de canal de la mayoría de los ciudadanos (Pareja et al., 2016; Roseth, Reyes y Santiso, 2018; Lafuente et al., 2021), las percepciones negativas en relación con la privacidad y la seguridad siguen siendo fundamentales. Una amplia literatura sobre comercio electrónico ha documentado que esas preocupaciones pueden socavar la aceptación (Ali et al., 2019; Bandara y Akter, 2020; Ferrell, 2017; Holtrop et al., 2017; Martin y Murphy, 2017; Petrescu y Krishen, 2018; Rybak, 2018). En 2017, en la Unión Europea, el 16% de los usuarios de Internet que no habían realizado compras en línea durante el año anterior declaró no haberlo hecho debido a la seguridad de los pagos y por cuestiones de privacidad (OCDE, 2019).

**Recuadro 6.1** ▶ **La paradoja privacidad-personalización**

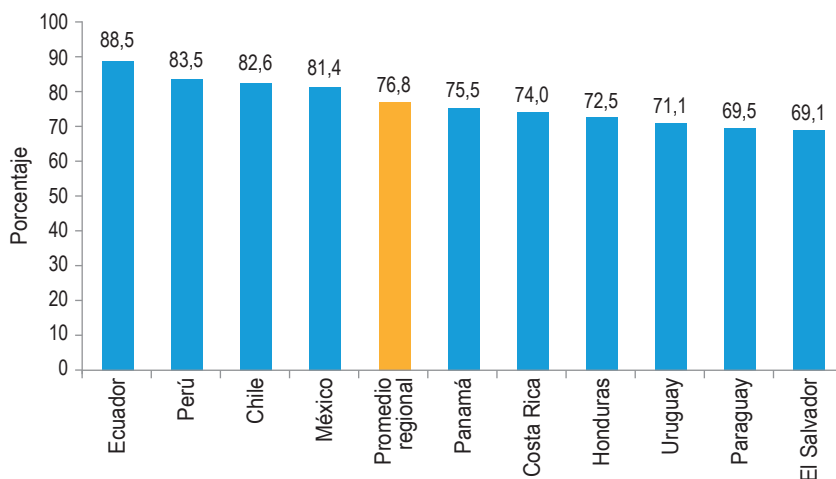
Muchos usuarios de servicios digitales como Facebook —ampliamente utilizados en América Latina y el Caribe— aprecian e incluso han llegado a dar por sentada la personalización. Ya se trate de una recomendación de un producto o de un recordatorio con un mensaje de texto que incluye el primer apellido del receptor, la personalización conecta rápidamente a los usuarios con productos y servicios relevantes. La literatura del marketing, la sociología y la economía del comportamiento ha mostrado que la personalización es una herramienta poderosa para inducir comportamientos (Respi y Sala, 2017; Karlan, Morten y Zinman, 2012). Sin embargo, esta modalidad requiere el uso de datos personales, los cuales suelen incluir información potencialmente sensible como la edad, el estado de salud, la composición de la familia, los patrones de consumo y la localización, entre otras. Aunque las personas de la región aprecian tanto la personalización como lo hacen los consumidores de servicios digitales, también se suelen mostrar suspicaces a propósito de cómo las empresas privadas y sus gobiernos almacenan y utilizan los datos. En otras palabras, la espada tiene doble filo. La tensión entre las ventajas de utilizar datos personales para beneficio de los usuarios y las preocupaciones en relación con su abuso se conoce como la “paradoja privacidad-personalización” (Toch, Wang y Cranor, 2012; Sheng, Nah y Siau, 2008; Aguirre et al., 2016).

En el sector privado, esta tensión se manifestó en el modelo comercial conocido como “capitalismo de vigilancia” en el que las empresas ofrecen servicios digitales gratuitos a los usuarios a cambio de acceso a su información personal, que a su vez es utilizada para vender un marketing focalizado y otras actividades que generan beneficios (Zuboff, 2015). En el sector público, la paradoja privacidad-personalización se manifiesta como una tensión entre el desempeño (mejores servicios) y la legitimidad (preocupación a propósito de la invasión de la privacidad) (Codadogne et al., 2020). La tensión es distinta porque las preocupaciones en el sector privado y el sector público difieren: una empresa privada puede vender datos personales, enviar a los usuarios información falsa e intentar manipularlos; el gobierno puede denegar a las personas ciertos beneficios, eliminarlos de los registros de votantes y detenerlos. La evidencia de un estudio basado en una encuesta de 547 usuarios de Internet efectuada en Ruanda sugiere que, en efecto, las consecuencias de las preocupaciones a propósito de la privacidad deprimen la aceptación de los servicios digitales públicos más que la de los servicios digitales privados (Mutimukwe, Kolkowska y Gronlund, 2020).

Esta paradoja es aguda en América Latina y el Caribe. Prince y Wallsten (2020) demuestran que, en comparación con los ciudadanos de Alemania y Estados Unidos, los de Argentina, Colombia y México valoran su privacidad mucho menos. Mientras que los alemanes exigieron un pago de US\$8,00 al mes para ser objeto de publicidad focalizada, los argentinos, colombianos y mexicanos expresaron su disposición a pagar por ello (los colombianos hasta US\$2,50 al mes). Esto sugiere que, en una disyuntiva entre privacidad y personalización, los latinoamericanos prefieren la personalización. El éxito de estos servicios digita-

les intensivos en datos personales (como Facebook) en América Latina apoya esta conclusión. Sin embargo, todavía está por demostrarse si esta referencia se amplía al sector público, lo cual constituye una preocupación pertinente en una región con un historial relativamente reciente de dictaduras.

**Gráfico 6.3** ► Población que cree que compartir los datos personales implica más riesgos que beneficios, países seleccionados (porcentaje)



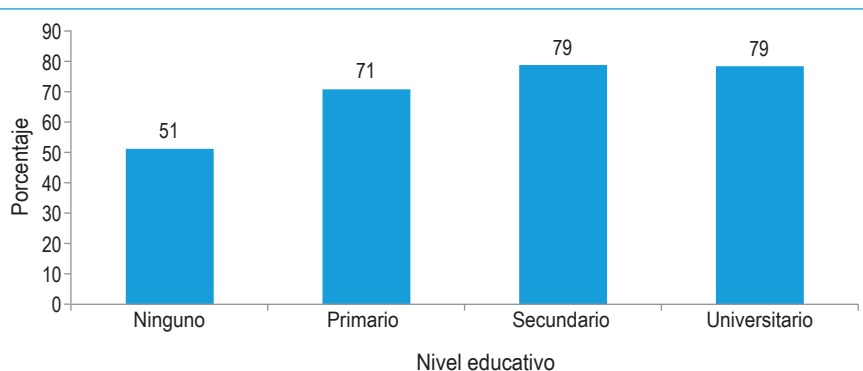
*Fuente:* Análisis realizado por los autores de los datos producidos por Boruchowicz et al. (2020).

*Notas:* El gráfico refleja el porcentaje de encuestados que se mostraron de acuerdo con la afirmación "Compartir los datos personales implica más riesgos que beneficios".

similar: el 75% de los brasileños no confía en que su gobierno estatal proteja sus datos personales. La percepción del riesgo aumenta con el nivel educativo, lo que sugiere que cuanto más sepan las personas de Internet, mayor será su percepción del riesgo (véase el gráfico 6.4).

Sin embargo, la interpretación de estas opiniones debería verse en el contexto de las tendencias de comportamiento actuales: en enero de 2020 el 63% de la población de América Latina y el Caribe tenía una cuenta de Facebook, justo por debajo de América del Norte (69%) y muy por encima de Europa (47%) (Statista, 2021a). Claramente, existe una brecha considerable entre las preocupaciones de privacidad expresadas y las preferencias reveladas. Por lo tanto, los datos de opinión en relación con la privacidad deberían tomarse con cierta reserva y puede que su utilidad sea más comparativa que absoluta. Además, lo que las personas dicen a los responsables

### Gráfico 6.4 ► Población que cree que compartir los datos personales implica más riesgos que beneficios, por nivel educativo (porcentaje)



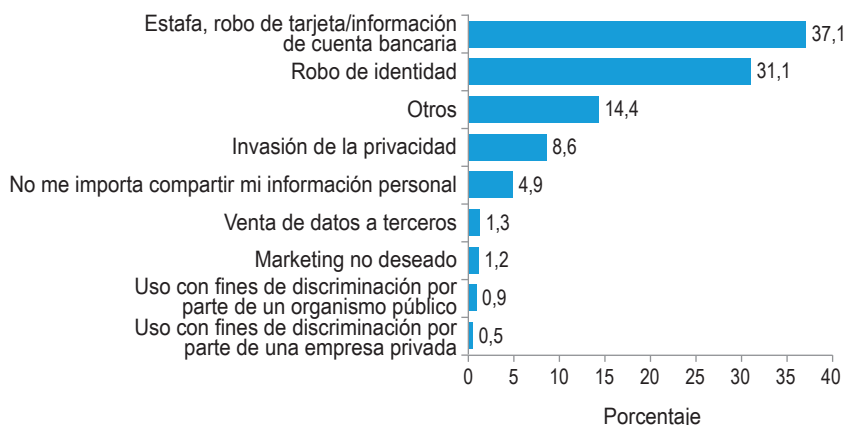
Fuente: Análisis realizado por los autores de los datos producidos por Boruchowicz et al. (2020).

Notas: El gráfico refleja el porcentaje de encuestados que se mostró de acuerdo con la afirmación "Compartir los datos personales implica más riesgos que beneficios".

de las encuestas quizá refleje mejor sus actitudes hacia las políticas públicas que rigen la transformación digital que su decisión de utilizar Facebook.

Las preocupaciones específicas de la región que inhiben la adopción de los servicios digitales pertenecen a dos categorías. Una es particularmente pertinente en los servicios digitales del sector privado: a las personas de la región les inquietan las estafas financieras, el robo de tarjetas o de información de la cuenta bancaria, así como el robo de identidad (gráfico 6.5). Las estafas o el robo de tarjetas o de información de la cuenta bancaria han sido las principales preocupaciones manifestadas por un 37% de los encuestados, mientras que el robo de identidad ha encabezado la lista de las preocupaciones para un 31%. Juntos, estos dos riesgos conforman la primera y la segunda de las preocupaciones en todos los países. Otros riesgos, como la invasión de la privacidad, la venta de datos a terceros, la publicidad no deseada y la discriminación fueron mucho menos prevalentes.

En cuanto a los servicios públicos digitales, la mayoría no implica riesgos financieros, si bien el robo de identidad es pertinente para todas las transacciones digitales en cualquier sector. No obstante, el impacto de malas experiencias en materia de seguridad de los servicios digitales tiene particular relevancia para los servicios públicos. La calidad de los servicios digitales del sector público suele ser baja en la región, y es inferior a la ofrecida por el sector privado. Las repercusiones de esta disparidad resultan problemáticas, ya que las malas experiencias en línea alimentan la percepción general de inseguridad de los servicios públicos digitales. Como las personas no tienen información para evaluar la capacidad digital y de fiscalización de las

**Gráfico 6.5** ▶ **Principal riesgo asociado con los datos personales**

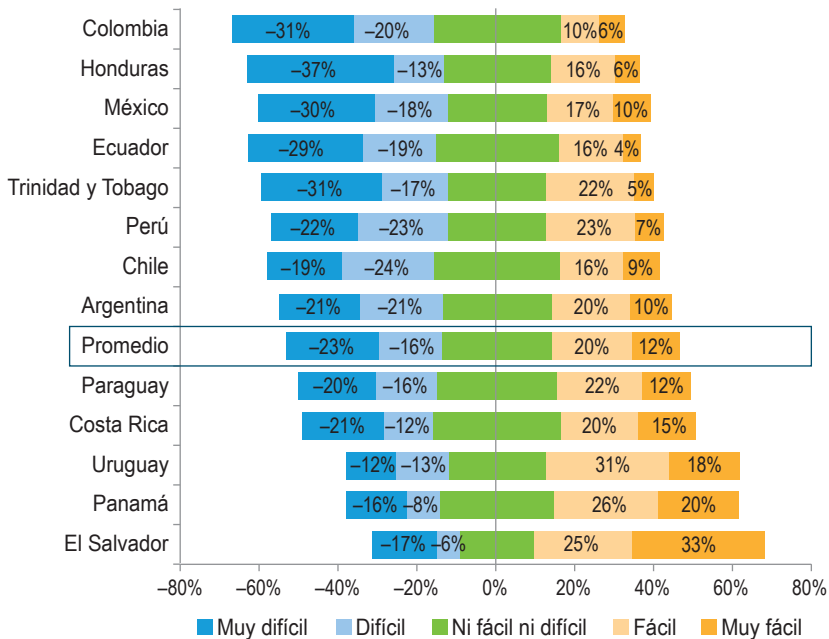
*Fuente:* Análisis realizado por los autores de los datos producidos por Boruchowicz et al. (2020).

*Notas:* El gráfico recoge el porcentaje de encuestados que identificaron cada uno de los asuntos como el principal riesgo asociado con el intercambio de datos personales.

redes del gobierno, sus experiencias personales sirven como aproximación para juzgar la capacidad de las instituciones que prestan los servicios.

Roseth, Reyes y Santiso (2018) observan que el 40% de los usuarios avanzados de Internet fracasó en su último intento para acceder a un servicio en línea. La experiencia general de los usuarios no pareció mejorar hacia 2020: en 9 de los 13 países estudiados, hubo más usuarios que declararon que su último servicio público en línea fue difícil en comparación con la cantidad de usuarios que señaló que fue fácil (Roseth, Reyes y Yee Amézaga, 2021) (véase el gráfico 6.6). Las principales causas de dificultad con los servicios digitales atañen a fallas de diseño, incluidos problemas técnicos con las páginas web, instrucciones poco claras y el largo tiempo requerido para completar el proceso (gráfico 6.7). El 27% de los usuarios tuvo una experiencia tan negativa con su último servicio en línea que aseguró que nunca volvería a utilizar Internet para acceder a servicios públicos. Vera Cossío, Reyes y Roseth (2021) observan que una experiencia difícil en un servicio digital tiene un efecto perjudicial considerable en la aceptación del servicio.

El sector público va a la zaga del sector privado en las percepciones que los usuarios tienen de los servicios digitales, lo que probablemente crea una brecha en la confianza de los usuarios hacia los diferentes proveedores. En Brasil, el 35% de los usuarios de Internet entrevistados en 2020 en una encuesta representativa a nivel nacional pensaba que la calidad de su experiencia con su última compra en línea de una empresa privada había sido “muy buena”, pero solo el 4% declaró lo mismo de su última

**Gráfico 6.6** ▶ Facilidad de uso del último servicio público digital

Fuente: Roseth, Reyes y Yee Amézaga (2021).

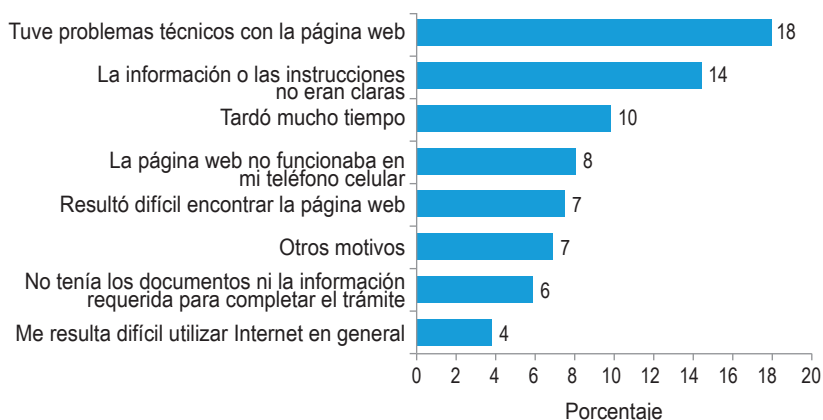
Notas: A los encuestados que ya habían declarado haber realizado su última transacción en línea en una gestión pública, se les pidió que respondieran a la pregunta “¿Cuán fácil fue para usted llevar a cabo la transacción en Internet?”. Las opciones de respuesta eran: muy difícil, difícil, ni fácil ni difícil, fácil, muy fácil.

experiencia con un servicio público digital (Lafuente et al., 2021). Además, los usuarios perciben los servicios digitales públicos como más riesgosos que los privados. Como se puede apreciar en el gráfico 6.8, de aproximadamente 1.000 usuarios diarios de Internet con estudios universitarios, un 37% consideraba que la banca en línea no era “segura” y un porcentaje mucho mayor, el 54%, también percibía las transacciones para una gestión pública en línea como no completamente seguras (Roseth, Reyes y Santiso, 2018). Esto es particularmente llamativo, ya que la banca tiene que ver con una clase de transacciones particularmente sensibles.

La frecuencia de los eventos adversos en línea socava todavía más la confianza en el espacio digital. Algunos de estos hechos están relacionados con la ciberseguridad; otros, con la protección de datos.<sup>3</sup> En Chile, uno de

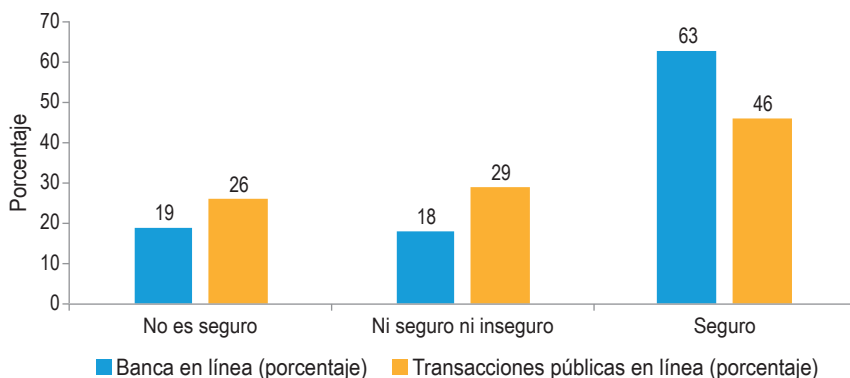
<sup>3</sup> Otra circunstancia en que una experiencia adversa con un servicio digital puede socavar la confianza en el medio digital es la automatización de la injusticia a través de algoritmos sesgados (Peña Gangadharan, 2017). Un ejemplo de injusticia automatizada surgió en 2014 en relación con E-Verify, un sistema de verificación de empleo



**Gráfico 6.7** ▶ **Motivos de dificultad en el uso del servicio público digital**

Fuente: Roseth, Reyes y Yee Amézaga (2021).

Notas: A los encuestados que ya habían declarado haber realizado su última gestión pública en Internet y que declararon que esa transacción en Internet fue "muy difícil" o "difícil", se les solicitó que respondieran a la consigna "¿Por qué fue difícil la transacción? Seleccione todas las respuestas que correspondan".

**Gráfico 6.8** ▶ **Seguridad de los servicios digitales privados y públicos: percepción de los usuarios avanzados de Internet**

Fuente: Roseth, Reyes y Santiso (2018).

Notas: Se pidió a los encuestados que declararon haber llevado a cabo transacciones en línea con el gobierno que respondieran a la pregunta "¿Cuán seguro cree usted que es usar Internet para llevar a cabo transacciones con las instituciones del gobierno?". Se solicitó a los encuestados que declararon haber utilizado la banca en línea que respondieran a la pregunta "¿Cuán seguro cree usted que es la banca en línea para realizar transacciones?". En ambos casos, las opciones de respuestas eran: muy inseguro, inseguro, ni seguro ni inseguro, seguro, muy seguro. Las respuestas "muy inseguro" e "inseguro" se agruparon conjuntamente, al igual que "muy seguro" y "seguro".

en línea gestionado por el gobierno federal de Estados Unidos. Se descubrió que el sistema identificaba más rutinariamente a personas con apellidos con resonancia no caucásica como inelegibles para trabajar en Estados Unidos (Leadership Conference on Civil and Human Rights, 2014).

los países líderes en la región en capacidad de ciberseguridad (BID y OEA, 2020) una encuesta de 1.120 usuarios de Internet reveló que la exposición a los riesgos relacionados con la ciberseguridad es extremadamente habitual: el 60% declaró tener una computadora o un teléfono infectados con un virus; el 34% señaló haber sufrido acceso no autorizado a una cuenta de correo electrónico o a cuentas en las redes sociales; el 25% aseguró haber encontrado cobros fraudulentos en su tarjeta de débito o crédito; y el 16% sostuvo haber sido víctima de un robo de identidad (Media Interactive, Pontificia Universidad Católica de Chile y TrenDigital, 2018). En México, el 40% de los usuarios de Internet padeció algún incidente de seguridad en línea en 2015 (OCDE, 2019); el 40% de un grupo de 150 empresas latinoamericanas entrevistadas por Deloitte sufrió un ciberataque en el período 2017-18 (Deloitte, 2019). Las violaciones de la privacidad también son problemáticas. Un estudio de la OCDE indica que los países de América Latina tienen resultados mucho peores que sus comparadores de la OCDE: en 2018, el 8% de los usuarios de Internet de Chile había experimentado una violación de su privacidad en línea en los tres meses anteriores, cifra que representa el valor más alto de todos los países de la OCDE (OCDE, 2019). Esta estadística probablemente subestime la verdadera magnitud de las violaciones de la privacidad, dado que los datos no autorizados se comercializan con frecuencia sin que lo sepan sus propietarios.

### Una desconfianza de los servicios digitales bien fundada

Si todos supieran que los riesgos planteados por las transacciones digitales son bajos, incluso quienes confían poco los utilizarían. Sin embargo, las percepciones del riesgo en América Latina y el Caribe son altas; por lo tanto, es menos probable que las personas poco confiadas utilicen los servicios digitales, ya sean privados o públicos. De hecho, estas percepciones están bien fundadas, es decir, los riesgos asociados con las transacciones en línea son más altos, debido a que las instituciones encargadas de velar por las transacciones en línea son débiles. Como se sostiene en el capítulo 7, las instituciones que aumentan la confianza en la región suelen ser endeble, al igual que aquellas específicamente encargadas de asegurar las transacciones digitales.

Los riesgos de los comportamientos no fiables en las transacciones digitales se ven contrarrestados tanto por las instituciones específicamente creadas para el mundo digital como por aquellas que lo preceden en el tiempo. Los servicios digitales implican algunos riesgos únicamente digitales, como los ciberataques. También involucran riesgos compartidos con las transacciones presenciales, como la publicidad falsa o la capacidad limitada

para cumplir con las entregas. Aun cuando los servicios digitales solo reemplazaran los intercambios tradicionales uno por uno, impondrían una mayor demanda sobre las instituciones predigitales para resolver los litigios y asignar derechos de propiedad. Sin embargo, la introducción de plataformas digitales hizo mucho más que tan solo sustituir las transacciones físicas con transacciones digitales: amplió en gran medida los mercados y creó intercambios de productos y servicios entre compradores y vendedores que nunca antes habían existido. Comenzaron a plantearse demandas nuevas y diferentes a las instituciones de construcción de confianza predigitales, como el sistema judicial y la función pública. Por lo tanto, la introducción y el uso exitoso de las plataformas digitales no solo depende de la calidad preexistente de las instituciones sino también de su capacidad de adaptarse a los cambios generados por la transformación digital.

El próximo capítulo analiza las dificultades a las que se enfrenta la región con respecto a estas instituciones predigitales. Sin embargo, los países de América Latina y el Caribe también acusan un rezago en el desarrollo de las instituciones del mundo digital que construyen confianza: las encargadas de velar por la ciberseguridad y la protección de datos. Ambas son cruciales para que el usuario desarrolle confianza en el medio digital, para lo cual deben brindarle protección contra el uso no autorizado de los datos. Entre otros objetivos, la ciberseguridad procura evitar el robo de información de los usuarios, la cual normalmente se utiliza para obtener beneficios financieros mediante la venta o la extorsión. La protección de datos procura evitar el uso inadecuado de datos personales, que suelen explotarse con fines comerciales, como el marketing. Un amplio volumen de evidencia muestra que las experiencias y percepciones de las personas en materia de ciberseguridad y de protección de datos configura su confianza en los servicios digitales y la aceptación de los mismos (Nguyen, 2020; Boerman, Kruijemeier y Zuiderveen Borgesius, 2018; Mohajeran, Shahrekordi y Azarlo, 2015; Gupta y Dubey, 2016; Neama, Alaskar y Alkandari, 2016; Oliveira et al., 2017; Al-Sharafi et al., 2016; Alzahrani, Al-Karaghouli y Weerakkody, 2017; Liu y Carter, 2018).

Puede que la ciberseguridad sea la piedra angular de la confianza en el mundo digital. Entre sus muchos objetivos, procura garantizar que la infraestructura crucial, como la conformada por las redes eléctricas, pueda funcionar continuamente; proteger la información sensible para que no caiga en manos equivocadas; capacitar a los usuarios sobre comportamientos seguros en el ciberespacio y proporcionar un marco legal para procesar los ciberdelitos. Sin una ciberseguridad adecuada, aumenta el riesgo de conductas en línea no fiables, lo cual aumenta también la reticencia a utilizar los servicios digitales. El nivel de amenaza está creciendo rápidamente:

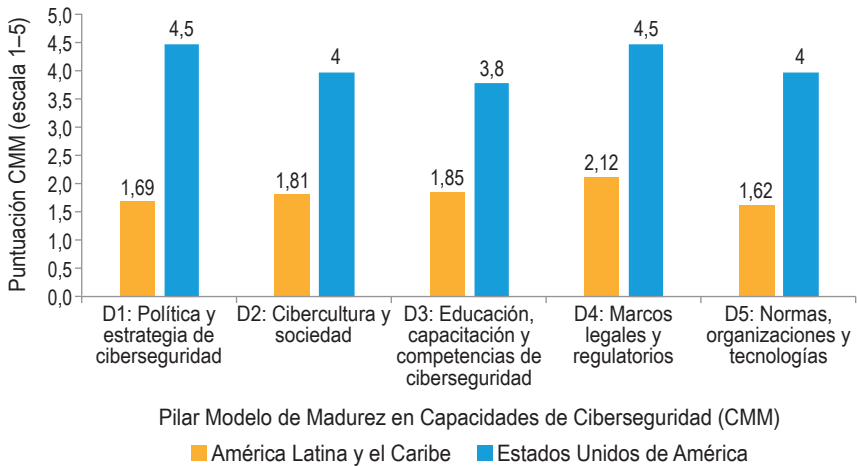
en el primer semestre de 2018, las violaciones de datos se dispararon un 133% en relación con el mismo período en 2017 (FEM, 2019); y desde junio de 2019 hasta junio de 2020, los ataques de secuestro de archivos aumentaron un 108%, mientras que los ataques en las redes del Internet de las cosas (IoT, por sus siglas en inglés), que comprende los miles de millones de dispositivos físicos de todo el mundo conectados en el ciberespacio, como los sensores habilitados por Internet, se elevaron un 833% (CEPAL, 2020).

En la mayoría de los países de la región se constata un grave retraso en materia de capacidad de ciberseguridad. Un análisis realizado en 2020 por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización de Estados Americanos (OEA) reveló que 25 de 32 países no tienen un plan de protección de infraestructura crítica, 12 países carecen de equipos de respuesta a incidentes de ciberseguridad (lo que limita su capacidad de identificar y responder a los ataques), en 20 países falta una estrategia nacional de ciberseguridad y 22 no cuentan con una entidad pública encargada de la gestión de la ciberseguridad nacional. En promedio, en una escala de 1 a 5, en cuyo caso 1 se considera “nuevo” y 5 se considera “avanzado”, la región alcanza una puntuación inferior a 2 (Estados Unidos tuvo una puntuación de 4,14 en 2016) (BID y OEA, 2020).

Según el estudio del BID y OEA, que aplicó el Modelo de Madurez de la Capacidad de Ciberseguridad de la Universidad de Oxford, si bien todos los ámbitos tienen grandes brechas, los pilares más débiles son las “normas, organizaciones y tecnologías” (que incluyen elementos como las normas de seguridad de las tecnologías de la información y la comunicación [TIC], la resiliencia de la infraestructura de Internet y las tecnologías de ciberseguridad) y la “política y estrategia de ciberseguridad” (gráfico 6.9). Debe señalarse que estas carencias funcionales, que se centran en el sector público, también afectan la seguridad de las empresas privadas en el ciberespacio: en muchos países, el gobierno desempeña un papel clave para identificar las ciberamenazas a las que se enfrentan las firmas privadas, el daño de las reparaciones causadas por los ciberataques, la investigación de los ciberdelitos y la persecución de los ciberdelincuentes, entre otras acciones cruciales para la integridad de las actividades digitales del sector.

Una segunda institución clave en la construcción de confianza en la era digital es la protección de los datos, incluidas la legislación y las organizaciones encargadas de aplicar las sanciones por incumplimiento. El volumen de datos personales recopilados, vendidos y reutilizados está aumentando exponencialmente como consecuencia del incremento de las transacciones digitales y la capacidad analítica. Junto con ello, el riesgo de explotación ilegal de esos datos se ha elevado. Los abusos oscilan entre lo relativamente inocuo, que incluye el uso no autorizado de ciertos datos para operaciones

**Gráfico 6.9** ► Puntuaciones del Modelo de Madurez de la Capacidad en Ciberseguridad por dimensión (promedio de América Latina y el Caribe vs. Estados Unidos)



*Fuente:* Elaboración de los autores basada en datos de BID y OEA (2020).

*Notas:* El Modelo de Madurez de la Capacidad en Ciberseguridad incluye resultados sobre 57 elementos diferenciados, los cuales se han clasificado en una escala de 1 a 5, agrupados en las cinco dimensiones presentadas más arriba. Las puntuaciones a nivel de cada dimensión reflejan una normalización en una escala de 5 puntos, de manera que cada dimensión tiene los mismos valores máximos y mínimos.

comerciales personalizadas, y la discriminación, en la forma de exclusión indebida de ciertos servicios públicos, hasta modos abusivos, como la persecución política. Un marco legal e institucional adecuado para la protección de datos es una salvaguardia contra la explotación ilegal de los mismos y proporciona soluciones. Sin embargo, ante la ausencia de medidas sólidas de protección de datos, los ciudadanos quedan expuestos, lo cual reduce el atractivo de los servicios digitales, tanto privados como públicos.

Los países de América Latina y el Caribe, en general, no están preparados para enfrentarse a los desafíos de protección de datos de la transformación digital. A finales de 2020, un total de 13 de 26 países de la región no tenía leyes de protección de datos en vigor. Bolivia no dispone de leyes de protección de datos de ningún tipo; Honduras tiene un proyecto de ley; Paraguay y la República Dominicana cuentan con leyes solo relacionadas con los datos de crédito, y en El Salvador se regulan los datos de los créditos y hay un incipiente marco de protección de los datos personales. Incluso en 12 de los 26 países que no tienen un marco legal para la protección de los datos, la legislación suele ser antigua o insuficiente para lidiar con las complejas situaciones de la economía digital. Unos pocos países de la región todavía deben actualizar sus leyes para que se igualen al

Reglamento General de Protección de Datos de la Unión Europea (RGPD), que generalmente se considera el enfoque de última generación de las políticas en materia de protección de datos personales. Una faceta importante del RGPD, que todavía debe ser implementada en la mayoría de países de América Latina, es el control por parte de los ciudadanos. Permite que los ciudadanos sepan quién tiene sus datos, quién los intercambia y con qué fin, cómo corregir información incorrecta y cómo presentar una reclamación contra los abusos percibidos.

La implementación es un punto débil clave de las leyes de protección de datos en los países de América Latina y el Caribe. Solo 9 de 26 países han designado organismos de vigilancia encargados de elaborar las reglamentaciones, llevar a cabo auditorías e imponer sanciones.

Si bien una protección de los datos más sólida puede ser un incentivo para utilizar los servicios digitales, las enseñanzas derivadas de la implementación de fuertes normas para la protección de los datos en la Unión Europea (RGPD) sugiere la existencia de un *trade-off* entre la confianza de los usuarios y la eficiencia de los proveedores. Esta reglamentación aumentó los costos para que las empresas obtengan datos de los usuarios y, por ende, incrementó los costos de los servicios personalizados. Goldberg, Johnson y Shriver (2019) analizaron datos de 1.508 empresas y observaron que el RGPD había provocado una disminución de los ingresos de aproximadamente un 10%. Como transcurrió menos de un año entre la fecha de entrada en vigor del RGPD por primera vez y se recopilaban datos para el estudio, es imposible saber en qué medida el RGPD eventualmente elevó la confianza de los usuarios y si ese incremento potencial y el aumento concomitante de la demanda compensaron los costos más altos a los que se enfrentaban las empresas. En un metaanálisis de la literatura sobre la privacidad y el crecimiento económico, Acquisti, Taylor y Wagman (2016) observan que los controles de la privacidad pueden a la vez impulsar y limitar la actividad económica.

De hecho, informar a los usuarios sobre la presencia de mayores medidas de protección de datos en un intento de impulsar la aceptación puede ser contraproducente. Puede que los usuarios tomen conciencia de un riesgo que, antes del mensaje, no constituía una preocupación. Este efecto fue documentado por Martínez, Parilli, Rojas et al. (2021) en una encuesta experimental que comprendía 23.000 adultos mexicanos. Los autores estimaron la disposición a adoptar las aplicaciones móviles de diagnóstico y rastreo de contactos con COVID-19. Los participantes que recibían una notificación que ponía de relieve el compromiso del gobierno para proteger los datos tenían sistemáticamente menos probabilidades de adoptar las aplicaciones en comparación con aquellos que no recibían una notificación

similar (4 puntos porcentuales para las aplicaciones de diagnóstico y 3 puntos porcentuales para las aplicaciones de rastreo de contactos).

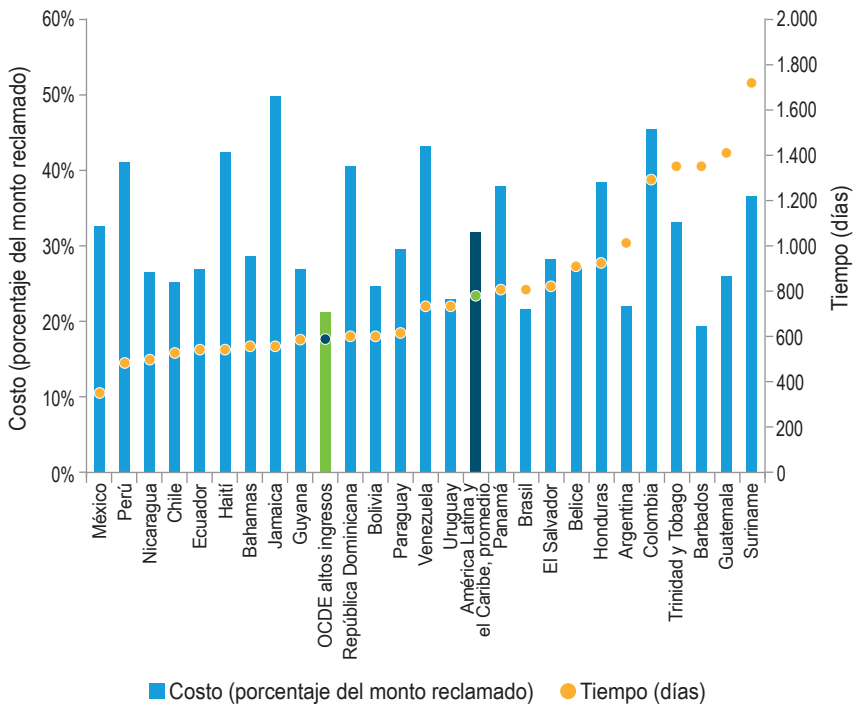
La confianza en los procesos digitales también es una función de las instituciones tradicionales de la sociedad que ayudan a los ciudadanos a resolver los litigios con otros y a frenar el comportamiento de personas que perturban la vida de los demás. Esas instituciones tradicionales son el sistema judicial, que resuelve los litigios, y la función pública, que produce servicios y regula las conductas.

El sistema judicial es una institución que construye confianza que influye en las transacciones de los sectores público y privado, tanto digitales como analógicas. Un sistema judicial funcional contribuye a fortalecer, tanto en el caso de los proveedores de servicios como en el de los usuarios, la idea de que el otro no cometerá fraude y cumplirá con ese compromiso, debido en parte a la perspectiva creíble de ser procesado. En este frente, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe encaran importantes desafíos. El capítulo 7 revisa la amplia evidencia de estos retos; hay dos elementos de prueba que son particularmente pertinentes para este debate.

En primer lugar, el proceso para sancionar el incumplimiento de los contratos —lo cual es pertinente en el caso de los litigios relativos a las transacciones, en especial en el sector privado— suele ser costoso y largo. Según la base de datos *Doing Business* del Banco Mundial, en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, el costo promedio de resolver un litigio contractual es más alto que en el promedio de la OCDE, y el tiempo de resolución promedio es mucho más extenso, tanto que en algunos casos supera los 1.000 días (gráfico 6.10). Estas ineficiencias del sistema judicial desalientan las transacciones digitales, que a menudo conectan a proveedores anónimos y desconocidos con usuarios también anónimos y desconocidos.

En segundo lugar, la mayoría de las personas en la región duda que el sistema judicial pueda ayudarlos a resolver los litigios. Un estudio de las encuestas nacionales sobre el acceso a la justicia realizado por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas detectó percepciones de los ciudadanos en gran parte negativas (Bocardo, Martínez y Valenzuela, 2019). En 2016, en Argentina, el 65% de los encuestados declaró que el sistema judicial no estaba diseñado para resolver los problemas de personas como ellos. De acuerdo con una encuesta más antigua realizada en Colombia en 2013, y que puede no reflejar las opiniones actuales, cerca del 50% de los participantes creía que los funcionarios públicos del sistema judicial eran corruptos.

La debilidad de las instituciones judiciales es un obstáculo para el uso de los servicios digitales, pero también es una oportunidad para la transformación digital. La oferta de servicios judiciales en línea puede mejorar la accesibilidad y la eficiencia, pero los sistemas judiciales suelen estar

**Gráfico 6.10** ▶ Tiempo y costo de la vigilancia del cumplimiento de los contratos, América Latina y el Caribe vs. OCDE

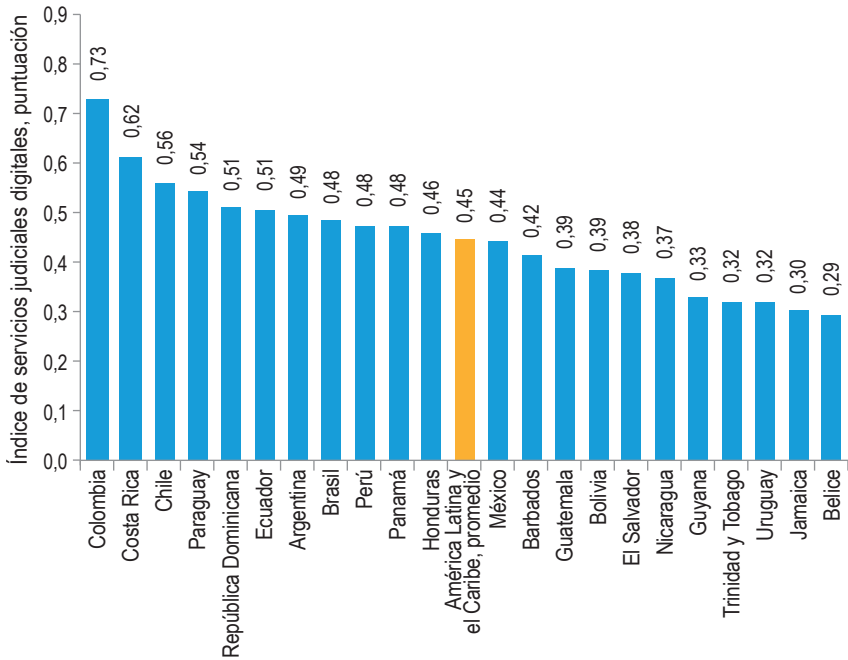
Fuente: Elaboración de los autores a partir de la base de datos *Doing Business* del Banco Mundial.

Notas: Tanto el costo de resolver un litigio en términos del porcentaje del valor de la reclamación como el tiempo promedio para resolver los litigios son indicadores de *Doing Business*. El grupo de la OCDE de países de ingresos altos no incluye los países de América Latina y el Caribe.

profundamente arraigados en procedimientos basados en el papel. En América Latina y el Caribe, son pocos los gobiernos que ofrecen servicios judiciales en línea y a menudo dichos servicios adolecen de baja calidad. De acuerdo con el Índice de Servicios Digitales del Sistema Judicial elaborado por el International Development Research Centre y el Centro de Estudios de Justicia de las Américas, en 2015 la puntuación promedio de los países de la región ascendía a 0,442, en una escala de 0 a 1 (gráfico 6.11).<sup>4</sup>

<sup>4</sup> El índice combina evaluaciones de cuánto tardan las instituciones en contactar a los ciudadanos que realizan consultas en su sitio web (15%), el nivel de sofisticación de las páginas web (30%), la utilidad de la información y la asistencia proporcionada (30%) y la accesibilidad y el uso (25%) en cuatro temas legales con igual ponderación (reclamación relativa a un producto defectuoso, falta de pago por pensión alimenticia de los hijos, cobro de una deuda pequeña y cobro de salarios).



**Gráfico 6.11** ▶ Índice de servicios digitales en el sistema judicial, 2015

*Fuente:* Elaboración de los autores basada en datos del International Development Research Centre y el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (2015).

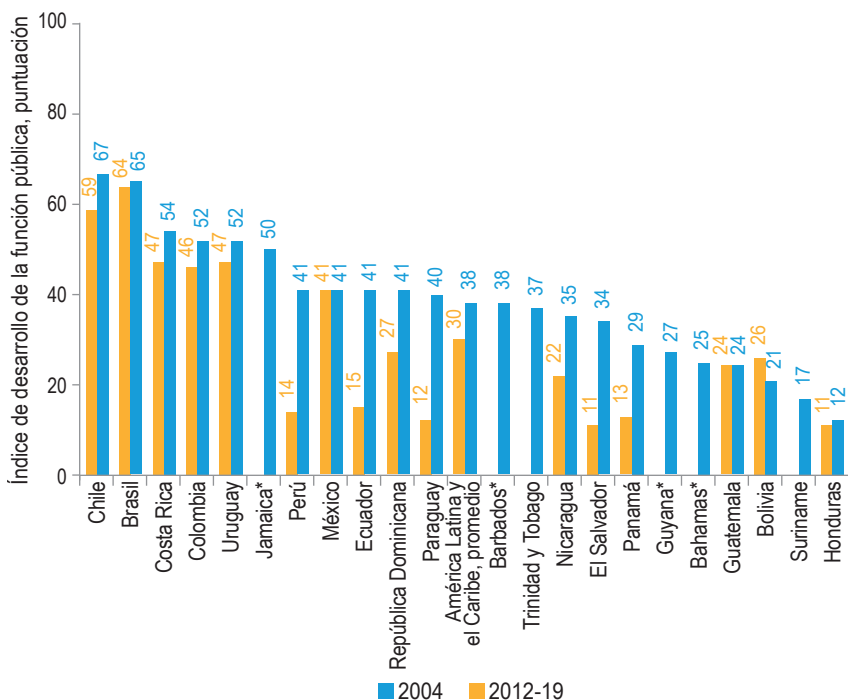
*Notas:* El índice de servicios digitales del sistema judicial compila cuatro indicadores: cuánto tarda una institución judicial en responder a un contacto de un ciudadano en línea (15% del valor del índice); capacidades transaccionales de la página web (30% del valor del índice); utilidad de la información disponible en línea y apoyo al consumidor (30%); y uso y accesibilidad de la página web (25%).

Digital o no, el suministro de servicios públicos depende de la función pública, al igual que la reglamentación de los servicios privados por parte de los organismos públicos. En el caso de los servicios completamente automatizados, es probable que los funcionarios públicos también sean responsables de diseñar y mantener los sistemas digitales que los procesan. Es igualmente importante señalar que los funcionarios públicos son responsables de diseñar y supervisar los algoritmos que determinan quién tiene derecho a qué. Si hay alguna parte del servicio que sea “analógica” —se trate de una revisión, aprobación o consulta presencial—, los funcionarios civiles deben garantizar, una vez más, que los servicios sirvan a las personas que corresponde, de una manera legal y ética, y de forma oportuna. Para lograr esto, se requiere funcionarios públicos adecuadamente calificados, motivados y liderados.

Incluso en este sentido básico, la función pública en América Latina y el Caribe se enfrenta a grandes desafíos: en una escala de 0 a 100 que mide el progreso hacia los principios establecidos en la Carta Iberoamericana de

la Función Pública (firmada por todos los gobiernos de América Latina en 2003), la puntuación promedio es 38 (Porrúa et al., 2021). El gráfico 6.12 muestra la evolución de la región en este índice a lo largo de los últimos 15 años. Las principales debilidades se hallan en planificación de la fuerza laboral, organización del trabajo (tipos de descripciones de los empleos y composición del personal), gestión del empleo (reclutamiento, selección, promoción, desarrollo del personal, etc.), y gestión de la remuneración, el desempeño y la evolución del personal (espacio para el crecimiento profesional y la capacitación) (Cortázar Velarde et al., 2014). Muchos de estos defectos están relacionados con la confianza: es más probable que las decisiones burocráticas sean oportunistas —no ligadas al mérito— cuando la planificación, la administración y la organización son caóticas. Estas debilidades perjudican el crecimiento económico general (Evans y Rauch, 1999).

**Gráfico 6.12** ▶ Índice de Desarrollo de la Función Pública en América Latina y el Caribe, 2004-12/19

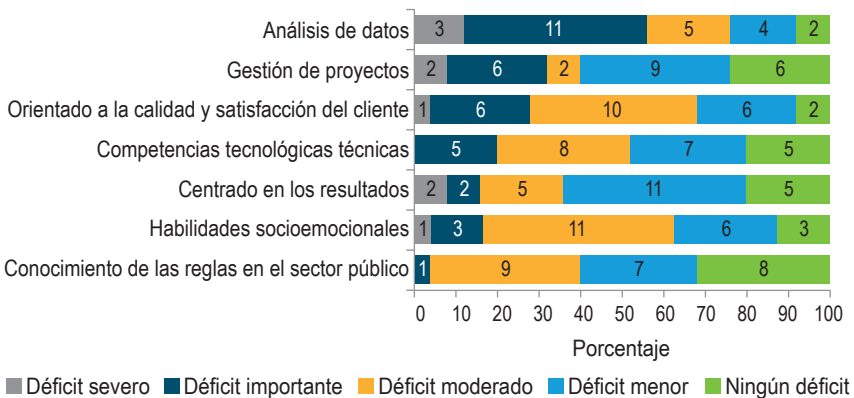


Fuente: Porrúa et al. (2021).

Notas: En los países marcados con un asterisco, no hay una medida disponible para 2004. El Índice de Desarrollo de la Función Pública refleja las puntuaciones en cuatro subsistemas de gestión de los recursos humanos: organización del trabajo, gestión del empleo, gestión del desempeño y gestión de la remuneración. La barra de la derecha corresponde a las medidas más recientes disponibles para cada país, realizadas entre 2012 y 2019.

La producción de servicios digitales y la implementación de las dos instituciones de construcción de confianza específicas de un sistema digital —ciberseguridad y protección de los datos— dependen ineluctablemente de funcionarios públicos capaces en el plano digital. Los gobiernos de América Latina y el Caribe se enfrentan a grandes desafíos tanto en lo que atañe al reclutamiento de tecnólogos como a la capacitación en habilidades digitales de los actuales funcionarios públicos. Según una encuesta aplicada a directores de instituciones, todas las instituciones digitales centrales de la región ostentan grandes brechas de habilidades (Roseth, Reyes y Lafuente, 2021) (gráfico 6.13). Estas brechas se deben a la carencia de profesionales digitales en el mercado laboral general, a carencias presupuestarias y a problemas de gestión de los funcionarios públicos, incluida la falta de una escala salarial específica de los roles digitales (Roseth, Reyes y Lafuente, 2021). Los países de América Latina y el Caribe también tienen problemas cuando se trata de la adaptación de los funcionarios públicos actuales a las nuevas demandas del gobierno electrónico. Por ejemplo, una encuesta de 9.600 funcionarios pertenecientes a 65 instituciones públicas realizada en Chile en 2020 reveló que el 64% de los encuestados había recibido capacitación en el último año, pero solo el 46% declaró que la capacitación era suficiente cuando su institución implementó los cambios tecnológicos, y únicamente el 25% recibió una capacitación específica en temas tecnológicos (Roseth, Reyes y Lafuente,

**Gráfico 6.13** ► Brechas de habilidades en las instituciones centrales del gobierno digital



Fuente: Roseth, Reyes y Lafuente (2021).

Notas: La pregunta que se formuló sobre las dualidades del gobierno digital fue la siguiente: “¿Cuán grandes son las brechas de habilidades/conocimientos de su equipo en los siguientes temas?”. Las opciones de respuesta eran: brecha severa, brecha grave, brecha moderada, brecha menor, ninguna brecha. Se obtuvo una respuesta por cada autoridad de gobierno digital participante.

2021). En Colombia, en 2016, solo el 24% de las instituciones del gobierno central impartió una capacitación para el personal sobre el uso ético de los datos y el 20%, sobre el análisis de datos (OCDE, 2018). Dadas esas brechas de habilidades, se entiende que la experiencia de los ciudadanos con los servicios digitales sea subóptima y que la ciberseguridad y la capacidad de protección de los datos sean limitadas.

La baja confianza en la función pública también contribuye a los problemas en el lado de la oferta de los servicios digitales. Para emprender la transformación digital —que eventualmente produce los servicios digitales— a menudo se requiere una considerable colaboración interdepartamental o interinstitucional (Estévez, Janowski y Roseth, 2021). Como esta colaboración entre unidades suele comenzar explícitamente en la iniciativa de transformación digital, por lo general no está plasmada en reglas o procedimientos establecidos. Por lo tanto, la facilidad de colaboración y, eventualmente, la producción y calidad de los servicios digitales, dependen del carácter de las relaciones interpersonales de los individuos implicados. Y, dado que los proyectos de transformación digital con frecuencia modifican el equilibrio de poder (por ejemplo, cambian quién controla el flujo de información y quién gestiona los contactos con los clientes), con lo cual amenazan potencialmente los intereses de la burocracia, la medida en que las personas implicadas confían unas en otras puede tener un impacto considerable en el éxito del proyecto. Por consiguiente, ya que una baja confianza interpersonal se traduce en una baja confianza entre los funcionarios públicos, puede que los países de América Latina y el Caribe tengan más dificultades para superar las barreras de colaboración que los funcionarios públicos en contextos de mayor confianza. En efecto, la evidencia de Keefer, Perilla y Vlaicu (2020), basada en una encuesta de 2.449 funcionarios públicos de 18 países de América Latina, demuestra una estrecha conexión entre la confianza a nivel individual en los compañeros de trabajo y otros empleados públicos y la disposición a cooperar y compartir información.

### Construyendo confianza para un futuro digital

La transformación digital puede forjar una nueva relación entre ciudadanos y gobiernos. Las herramientas digitales pueden contribuir a divulgar información, proporcionar mecanismos para que los ciudadanos supervisen a los gobiernos; reducir el costo de la acción colectiva y, por lo tanto, aumentar la rendición de cuentas. La gestión de los procedimientos en línea disminuye la discreción y el abuso de autoridad, y modera las oportunidades de soborno y corrupción. Desafortunadamente, una baja confianza impide la adopción de servicios digitales, tanto públicos como

privados, y —por ende— limita el potencial de crecimiento que ofrece la transformación digital. Las personas que confían menos, que constituyen una mayoría en América Latina y el Caribe, tienen menos probabilidades de utilizar los servicios digitales que sus contrapartes con más confianza. Esto se debe en parte a que perciben que los servicios digitales están llenos de riesgos y, en el caso de los servicios digitales públicos, son difíciles de usar. Estas percepciones reflejan la debilidad general de las instituciones de creación de confianza, incluidas aquellas que son específicas de lo digital (como la ciberseguridad y la protección de datos) y las pertenecientes a la era predigital (como el sistema judicial y la administración pública).

Bajo ciertas condiciones, puede que los ciudadanos estén más dispuestos a trabajar en línea. Por ejemplo, durante la pandemia, el cierre de las oficinas y las restricciones de movilidad redujeron la brecha en la utilización de los servicios digitales por parte de personas con baja y alta confianza (Roseth, Reyes y Yee Amézaga, 2021).<sup>5</sup> La telemedicina es uno de los ámbitos clave donde esto ocurrió. Históricamente, la demanda de telemedicina ha sido escasa, pese a su capacidad de ampliar el acceso a la atención de la salud a un costo relativamente bajo. Sin embargo, después del comienzo de la epidemia de COVID-19 y las posteriores limitaciones a la movilidad, el uso de la telemedicina creció exponencialmente. En Argentina, las llamadas de telemedicina aumentaron un 235%, y las llamadas que derivaron en una receta médica se dispararon hasta el 332% (Busso, González y Scartascini, 2021). Los efectos se debieron en su mayor parte a la consulta de personas de edad avanzada con condiciones preexistentes que utilizaron el servicio para clínica médica. La demanda de telemedicina sigue siendo alta incluso después de que las restricciones a la movilidad se relajaron, lo cual coincide con el hecho de que la telemedicina es un bien de experiencia. Una vez que las personas conocen el servicio, es más probable que continúen utilizándolo.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> La pandemia también redujo las preocupaciones de las personas a propósito de la privacidad de los datos. Cuando el costo es suficientemente alto, las ideas cambian. Durante la pandemia, el 61% de los encuestados se mostró de acuerdo con que los beneficios que sus gobiernos pudieran proporcionar mediante la recopilación de datos personales superasen los riesgos. La aprobación de esa declaración es estadística y considerablemente mayor para las personas de alta confianza que para las poco confiadas, en una magnitud equivalente a la diferencia por nivel educativo (Boruchowicz et al., 2020).

<sup>6</sup> De la misma manera, aquellos que han sido víctimas de corrupción en el mundo físico han encontrado una solución en el mundo digital, a pesar de las barreras tradicionales del ingreso y la escolarización (Roseth, Reyes y Santiso, 2018; Roseth y Reyes, 2019; Roseth, Reyes y Yee Amézaga, 2021).

Tener buenos servicios en línea, como en el caso de la telemedicina, podría aumentar su uso a largo plazo. También puede incrementar la adopción de otras herramientas, aun cuando no se experimenten de manera directa. Por ejemplo, este es el caso del tratamiento informativo que Martínez, Parilli, Rojas et al. (2021) administraron a una muestra grande de ciudadanos mexicanos para evaluar la probabilidad de adopción de aplicaciones de rastreo de contactos y diagnóstico. El tratamiento destacaba la conveniencia de los servicios en línea y las iniciativas del gobierno para impulsar los trámites burocráticos en la web.<sup>7</sup> Los receptores del tratamiento tenían más probabilidades que un grupo de control de descargar la aplicación de diagnóstico y muchas más probabilidades de descargar cualquiera de las aplicaciones que aquellos expuestos a las notificaciones descritas más arriba en este capítulo.

Las plataformas privadas en línea (como Amazon, Uber, Airbnb) también están allanando el camino para una mayor adopción de los servicios digitales, incluso en sectores donde los problemas de confianza pueden parecer agobiantes, como permitir a extraños que compartan el vehículo o la casa de una persona. Las plataformas proporcionan a los proveedores y a los usuarios información de unos y otros sobre la calidad del servicio, las comparaciones con otros proveedores, la probabilidad de pago, etc. Esta información básicamente indica la probabilidad de comportamiento fiable de ambas partes. Además, todas las plataformas imponen condiciones por las cuales se reservan el derecho a bloquear el acceso tanto de proveedores como de usuarios si se produce una infracción (por ejemplo, falta de pago, falta de entrega del producto, publicidad falsa), con lo cual se crean costos no triviales como resultado de un comportamiento deshonesto.

Para algunos usuarios, estos mecanismos de construcción de confianza por parte de las plataformas son suficientes para persuadirlos de dejar de lado las preocupaciones que puedan tener a propósito de vendedores individuales. Según la OCDE (2019), el 44% de los compradores en plataformas mediatizadas de México proceden con una compra a pesar de no estar seguros del vendedor. Esto se debe a que confían en la

---

<sup>7</sup> El tratamiento real decía: “El gobierno de México ha modificado numerosos procedimientos burocráticos presenciales y los ha puesto en plataformas en línea. Además, gracias a las aplicaciones de la telefonía celular, algunos de estos ocho procedimientos se pueden llevar a cabo desde cualquier lugar. Por ejemplo, los mexicanos ahora pueden pagar las multas en línea en cualquier momento y desde cualquier lugar. ¿Está usted de acuerdo con la afirmación de que los servicios en línea aumentan el bienestar de los mexicanos? [Sí/No]”.

plataforma; el 26% de los usuarios lo ha hecho gracias a la existencia de un mecanismo de calificación después de la transacción. En Chile estas proporciones ascienden al 32% y al 27%, respectivamente.

A nivel internacional, estas plataformas parecen ser especialmente exitosas en sociedades de baja confianza: Bergh y Funcke (2020) observan que los países con una confianza menor (medida por la Encuesta Mundial de Valores) tienen más listados de Airbnb per cápita que los países de alta confianza, después de controlar por el PIB per cápita, la infraestructura TIC, el acceso a banda ancha, el nivel educativo, la apertura económica y la demanda de vivienda para turismo. El efecto negativo de la confianza es aproximadamente un 46% tan grande como el efecto positivo del acceso a banda ancha. Además, los autores señalan que la corrupción está positivamente asociada con el uso de aplicaciones para compartir vivienda. Ambas conclusiones indican que las herramientas de construcción de confianza —información del usuario y el proveedor, condiciones del servicio— son relativamente más valiosas en sociedades de menor confianza. Los autores plantean que esto puede deberse a que “las empresas en la economía colaborativa transforman la necesidad de confianza generalizada en una necesidad de confianza particularizada, es decir, los usuarios no tienen que confiar en las personas en general, solo tienen que confiar en usuarios específicos y con nombre de los servicios de la economía colaborativa y los propietarios de esos servicios” (Bergh y Funcke, 2020: 9).

Las plataformas en línea privadas están consiguiendo superar la desconfianza mediante fórmulas institucionales que permiten a los compradores y vendedores evitar y resolver los litigios. Se trata precisamente de instituciones externas que la región se ha esforzado en construir en el sector público (véase el capítulo 7). En el futuro, la investigación podría esclarecer temas relacionados. Una evaluación detallada del *trade-off* de los controles de la privacidad —entre la confianza del usuario y la facilidad de hacer negocios— podría contribuir a resolver las tensiones entre estos objetivos potencialmente competidores. Un análisis de los *trade-offs* entre personalización y privacidad en el sector público (que complementa el análisis centrado en el sector privado de Prince y Wallsten, 2020) podría contribuir al diseño de políticas públicas que maximicen la eficiencia en la prestación de servicios a la vez que minimizan las expectativas de violación de la protección de los datos. Una exploración más detallada de cómo la confianza interpersonal influye en la transformación digital de las organizaciones podría conducir a recomendaciones sobre cómo fortalecer el lado de la oferta de los servicios digitales.

Con el fin de liberar el potencial de crecimiento de la transformación digital, los gobiernos del sector privado deben construir confianza. Este

capítulo ofrece una hoja de ruta para hacerlo. En primer lugar, requiere fortalecer las instituciones de construcción de confianza en el ámbito digital y predigital, incluida la adaptación de esta última a la era digital. La modernización del sistema judicial desalentaría las conductas ilegales en el espacio digital y crearía un disuasivo más potente para los actores perjudiciales. La adaptación de la función pública a la era digital ayudaría a las instituciones públicas a producir servicios digitales de mayor calidad y proporcionaría una manifiesta vigilancia de la actividad económica digital. En segundo lugar, la agenda para la construcción de confianza comprende la oferta de servicios digitales de mayor calidad que brinden un mayor resguardo a usuarios y proveedores. Una protección más sólida de los datos y una ciberseguridad más fuerte contribuirían a velar por la seguridad de los usuarios en línea. En tercer lugar, la transformación digital debe ser útil para crear confianza. Es probable que la digitalización de los servicios particularmente propensos a la corrupción atraiga a los usuarios que temen los abusos, que en América Latina constituyen un porcentaje importante de la población. Un uso más amplio de las plataformas mediatizadas que proporcionan información transparente sobre proveedores y usuarios, con regulación de las condiciones del servicio, puede servir para superar las preocupaciones a propósito del anonimato y el incumplimiento. A su vez, estas medidas deberían mejorar la experiencia de los usuarios con los servicios digitales y disminuir la percepción del riesgo, lo cual impulsaría la demanda y fortalecería la promesa de la transformación digital.



## Las instituciones: alivio para la desconfianza

*Las instituciones constituyen la piedra angular de las organizaciones sociales. Minimizan las consecuencias de la desconfianza, incluso en sociedades de alta confianza. Permiten el intercambio económico cuando la confianza es baja y posibilitan la acción colectiva de los ciudadanos, cuando de otro modo esto no ocurriría. Son esenciales para el crecimiento inclusivo.*

La desconfianza forma parte de la naturaleza humana. Incluso en países donde la confianza es alta, a las personas les preocupa que los empleadores, los empleados o los proveedores puedan aprovecharse de ellas; que el gobierno tome decisiones que las perjudicarán; que los beneficios del gobierno se dirijan a quienes no tienen derecho a ellos; o que los demás no paguen sus impuestos. De no controlarse, la desconfianza reduce el comercio, la inversión y la innovación; distorsiona los incentivos políticos para adoptar políticas públicas que mejoran el bienestar y obstaculiza la prestación efectiva de servicios públicos.

Para minimizar esta interrupción, las sociedades han recurrido históricamente a las instituciones. Todavía se conservan los códigos legales escritos en sumerio en tabletas que datan del siglo XXII a.C.; y el código de Hammurabi, del siglo XVIII a.C. En las Américas, los aztecas, los incas y los mayas tenían sólidas instituciones legales. Todas estas sociedades apoyaban la creación y el mantenimiento de instituciones legales que reducían las conductas oportunistas que les impedirían prosperar. Concretamente, introdujeron la noción de que un tercero independiente puede resolver los litigios que surgen cuando una parte intenta aprovecharse de otra, de lo cual constituye un buen ejemplo histórico el juicio del rey Salomón. En la Roma y Grecia antiguas florecieron otras instituciones para asegurar que quienes detentaban el poder rindieran cuentas de su accionar, lo cual limitaba las conductas oportunistas no solo de unos ciudadanos contra otros sino también de los gobiernos contra los ciudadanos. Este capítulo analiza

cómo las instituciones pueden compensar por la falta de confianza tanto en la esfera privada como en la pública, y su capacidad de cumplir ese papel en América Latina y el Caribe.<sup>1</sup>

Hay amplia evidencia que muestra que las instituciones pueden ser la base sobre la cual sustentar conductas cooperativas. La cooperación para la provisión de bienes públicos es más alta en países que tienen buena gobernanza e instituciones transparentes (Herrmann, Thöni y Gächter, 2008). Las instituciones débiles, por el contrario, permiten el avance de la corrupción y reducen la confianza social y la confianza en los empleados públicos (Rothstein, 2011; Uslaner, 2005). La evidencia reciente derivada de observar el comportamiento de niños pequeños refuerza la evidencia de que las instituciones externas ayudan a sostener la cooperación. Incluso entre los 3 y los 6 años, los niños tienen casi tres veces más probabilidades de cooperar cuando saben que un tercero vigila el cumplimiento y que dejar de cooperar tiene consecuencias (Bašić et al., 2021).

Las instituciones que mitigan las consecuencias de la desconfianza entre los gobiernos, las empresas y los ciudadanos abarcan desde las elecciones competitivas y los sistemas judiciales independientes hasta los inspectores de obras y los reguladores bancarios. Cuando funcionan bien, promueven la inversión, limitan las políticas oportunistas, mejoran la calidad del gasto público y promueven la selección de políticos fiables y competentes, lo cual produce mejores políticas públicas y menos búsqueda de rentas. Las sociedades modernas han creado cientos de organizaciones especializadas para tratar con los diferentes sectores de la economía y la vida cotidiana. Todas tienen un fin común, a saber, reducir las asimetrías de información —y de poder— entre las partes y proporcionar acceso a la supervisión de terceros.

Muchas de estas organizaciones intentan evitar las conductas oportunistas antes de que se produzcan. Aunque no constituyen el objeto central de este capítulo, los Estados modernos cuentan con una amplia gama de este tipo de organismos, encargados de disminuir las asimetrías de información que restringen la confianza y el intercambio económico. Los reguladores de medicamentos, como terceros independientes, proporcionan a los pacientes información sobre la calidad de los remedios que esos pacientes no podrían fácilmente inferir por sus propios medios. De esa manera, los pacientes pueden aceptar las recomendaciones de los médicos sabiendo que dichos medicamentos han sido testeados y aprobados para dicho uso. En las finanzas, los depositantes tienen información

---

<sup>1</sup> El capítulo anterior señala que sin instituciones sólidas es muy difícil que prospere la digitalización.

limitada sobre el perfil de riesgo de los activos bancarios y sobre si las declaraciones de los bancos a propósito de la seguridad de sus depósitos son fiables. En esa situación de baja información, a la primera señal de problemas, los depositantes se apresurarían a retirar sus fondos, lo que desataría una crisis bancaria. Los reguladores bancarios mitigan el problema de la información asimétrica entre banqueros y depositantes, con lo cual aumentan la confianza en los bancos. Dichos reguladores supervisan los balances de las entidades bancarias para asegurarse de que su riesgo se corresponda con las promesas que han hecho a los depositantes en relación con la seguridad de sus depósitos. La desconfianza de los clientes de los restaurantes en relación con la seguridad alimentaria podría reducir la demanda de comidas de estos establecimientos. Los inspectores de alimentos cierran la brecha de información con regulaciones sobre las condiciones de almacenamiento y elaboración de los alimentos. Los mercados inmobiliarios funcionan más fluidamente cuando los clientes tienen más confianza en la calidad de la construcción; sin embargo, resulta difícil medir la calidad, sobre todo una vez terminada la construcción. Los gobiernos municipales compensan esta asimetría de información mediante la promoción de códigos de construcción y la inspección regular de los ascensores y otros sistemas.

Los organismos reguladores, como los asociados a la supervisión de la banca o la construcción, evitan los litigios antes de que aparezcan; al monitorear constantemente la conducta de las empresas, limitan el margen para las conductas oportunistas. Este capítulo se centra en las instituciones que resuelven los litigios después de que surgen. Revisa evidencia considerable de que las instituciones externas de vigilancia del cumplimiento estimulan las inversiones y el empleo y fomentan en gran medida la confianza en el gobierno. Sin embargo, en algunos países de América Latina y el Caribe el desarrollo institucional está rezagado. La distancia entre los indicadores institucionales de la región y aquellos de la OCDE sugiere que una reforma institucional puede generar beneficios económicos y políticos importantes en la región.

### Las instituciones como árbitros económicos

Los árbitros presiden casi todos los encuentros deportivos en el mundo. Si los competidores confiaran unos en otros para reconocer cuándo rompen las reglas, los árbitros no serían necesarios. Sin embargo, la fe de los jugadores en la autovigilancia es evidentemente limitada. La ausencia de árbitros exacerba el dilema de la confianza al que se enfrenta Charlie Brown cuando intenta patear la pelota que Lucy supuestamente

sostendrá, pero que dejará de sostener en el último momento. Las consecuencias de un arbitraje de mala calidad son mayores: los espectadores y los jugadores —que no se parecen a Charlie Brown— pierden interés en los eventos deportivos cuando la vigilancia del cumplimiento de las reglas no es fiable.<sup>2</sup> Las consecuencias de tener instituciones externas frágiles para supervisar la observancia de las normas en el sector privado resultan tan nefastas como lo son para las competencias deportivas.

### Cumplimiento de los contratos y derechos de propiedad

Cuando no hay un árbitro disponible y las personas y las empresas desconfían de que se respetarán sus derechos contractuales y sus derechos de propiedad, dejan de participar en el juego económico. La inversión se desploma porque los inversionistas creen que otros reclamarán la propiedad de los activos que ellos compran. El acceso al crédito se evapora porque los prestamistas potenciales consideran que los contratos financieros no son vinculantes. El intercambio económico disminuye porque los socios comerciales no pueden fiarse de promesas relacionadas con la calidad del producto o la fecha de pago y las entregas. Las empresas más eficientes e innovadoras se abstienen de entrar en los mercados nuevos: el solo hecho de que sean nuevas significa que el mercado tiene menos confianza en ellas.

Un enorme corpus de evidencia demuestra que una débil vigilancia del cumplimiento de los contratos y derechos de propiedad frágiles suprimen el crecimiento y la productividad (Knack y Keefer, 1995; Keefer y Knack, 1997; Acemoglu, Johnson y Robinson, 2001). Estos análisis dependen de evaluaciones subjetivas para medir la calidad de las instituciones. Las medidas objetivas, basadas en las decisiones de las personas sobre cómo gestionar sus activos financieros, demuestran efectos igualmente grandes en el crecimiento y la inversión (Clague et al., 1999).<sup>3</sup> Esto también es válido para Uruguay desde 1870 (Fleitas et al., 2013). Un cumplimiento débil de los contratos explica una parte importante del declive económico de Argentina desde la Primera Guerra Mundial (Prados de la Escosura y Sanz-Villarroya, 2009). En contraposición a esto, un contexto de contratos

<sup>2</sup> La introducción a lo largo de los años de instrumentos electrónicos para mejorar el arbitraje y evitar los errores y la discreción confirma este punto.

<sup>3</sup> Clague et al. (1999) investigan el rol de los contratos en los instrumentos financieros. Cuando la capacidad de hacer cumplir contratos es débil, los actores económicos prefieren utilizar efectivo. El uso relativo de efectivo en relación con otros instrumentos financieros es, por ende, un indicador de cómo los participantes perciben la calidad del cumplimiento de los contratos.

y derechos de propiedad sólidos promueve la innovación y el aumento de la inversión (Acemoglu, Antràs y Helpman, 2007).

En el capítulo 3 se explica que la desconfianza obstaculiza la especialización y el surgimiento de cadenas de suministro eficientes. Lo mismo ocurre con una vigilancia laxa del cumplimiento ejercida por terceros. Los países con un mejor cumplimiento de los contratos pueden especializarse en la producción de bienes cuyas inversiones específicas son lo más importante (las inversiones se exponen a problemas potenciales de incautación, es decir, inversiones con retornos que podrían ser expropiados ex post). De hecho, el cumplimiento de los contratos puede ser un determinante más importante del patrón del comercio entre los países que el capital físico y el trabajo calificado juntos (Nunn, 2007).

### La importancia económica de las instituciones judiciales

Al igual que sucede con los árbitros de los eventos deportivos, la confianza en las instituciones externas es mayor cuando estas son independientes y no favorecen a una parte en perjuicio de la otra; cuando son eficientes y resuelven rápidamente los litigios, y cuando son transparentes y predecibles, es decir, cuando los criterios que utilizan para resolver los litigios son bien conocidos y se aplican a todos los casos. El impacto de las instituciones judiciales en la actividad económica pone de relieve las consecuencias dañinas cuando las instituciones externas no cumplen estos criterios.

Las empresas que operan en jurisdicciones con sistemas judiciales ineficaces son mucho menos productivas. Una investigación realizada en México explota un índice que captura los determinantes clave de la confianza en la resolución judicial de litigios del sector privado.<sup>4</sup> Las empresas son más grandes y más productivas en los estados mexicanos con sistemas judiciales más eficientes (Laevfen y Woodruff, 2007). Una mejora de 1 desviación estándar en la eficiencia judicial aumenta el tamaño promedio de la empresa en un 10%-15%.<sup>5</sup> Estas instituciones externas que vigilan el cumplimiento deberían importar más a las empresas que se enfrentan

<sup>4</sup> El índice se basa en las respuestas de 519 abogados que trabajan en el cobro de deudas bancarias en México. Comprende las respuestas a las preguntas sobre la calidad de los jueces, su imparcialidad, la idoneidad de los recursos judiciales, la eficiencia del cumplimiento de las sentencias, la eficiencia de la administración judicial en términos más generales, la utilidad de los registros de propiedad y la idoneidad de la legislación nacional que regula el cumplimiento de los contratos.

<sup>5</sup> Sus resultados son robustos ante la utilización de dos variables instrumentales: la población indígena del estado en 1900 y la presencia activa del tráfico de drogas en el estado.

a los riesgos más grandes de contratos o derechos de propiedad inseguros (Dougherty, 2014). De hecho, las industrias con alto capital intensivo en México son las que más se benefician de tribunales de mejor calidad.

En otros países, no suele haber datos detallados disponibles sobre la calidad de los tribunales. En esos casos, los investigadores se han centrado en analizar cuán eficientes son los tribunales en la solución de litigios, sobre la base de la máxima de “justicia retrasada es justicia denegada”. Al fin y al cabo, los árbitros deportivos bien informados, que son coherentes e imparciales, siguen resultando inútiles si cobran un penalti minutos u horas después de que se produzca.

A partir de registros administrativos de retrasos judiciales en Italia, Giacomelli y Menon (2017) muestran que las empresas situadas en los distritos judiciales menos eficientes del país emplean un 23% menos de trabajadores que las firmas ubicadas en distritos con los tribunales más eficientes.<sup>6</sup> En India, menores tarifas, que permitirían aumentar la productividad de las empresas, se explotan mejor en aquellos estados donde la eficiencia judicial es alta (Ahsan, 2013). En aquellos donde la eficiencia judicial se halla en el 25% superior, una reducción de 10 puntos porcentuales de las tarifas aumenta la productividad de las empresas en 3,6 puntos porcentuales más de lo que las incrementa en los estados localizados en el nivel medio de la eficiencia judicial. En general, los países con sistemas judiciales independientes crecen más de 1,5 puntos porcentuales al año más rápidamente que los países que carecen de ellos (Feld y Voigt, 2003; Voigt, Gutmann y Feld, 2015).

El capítulo 3 demuestra que, cuando la confianza es baja, las empresas se ven obligadas a depender más de contratos relacionales para velar por el cumplimiento de las obligaciones mutuas. A su vez, estos contratos les imponen aún más dificultades a las firmas para emerger. Los sistemas judiciales ineficaces tienen el mismo efecto. Las empresas nuevas con mejores productos y procesos de producción son esenciales para el crecimiento económico; sin embargo, tienen menos probabilidades de entrar si los tribunales no les garantizan a los clientes y proveedores potenciales que resolverán de forma adecuada cualquier litigio con los socios nuevos. Los *managers* que creen que los tribunales son efectivos también expresan una mayor confianza en sus clientes o proveedores, de acuerdo con una encuesta de 1.700 empresas manufactureras privadas efectuada en cinco países poscomunistas (Johnson, McMillan y Woodruff, 1999; 2002). Este

---

<sup>6</sup> Para fundamentar su interpretación causal, Giacomelli y Menon (2017) observan que, debido a las circunstancias históricas, la asignación de empresas a regiones judiciales en Italia es casi aleatoria; los autores comparan las empresas ubicadas en ambos lados de las fronteras de esas regiones.

efecto está ligado sobre todo a su confianza en los socios nuevos, no en los de larga data. Las firmas que confían en los tribunales también tienen más probabilidades de abandonar a su proveedor existente si un proveedor nuevo, anteriormente desconocido, les ofrece un precio un 10% inferior (Johnson, McMillan y Woodruff, 1999). En España, las tasas de entrada de las empresas son más altas en las provincias con una mayor eficacia judicial (García-Posada y Mora-Sanguinetti, 2014).

Los sistemas judiciales de baja calidad también suprimen la innovación entre las empresas ya establecidas (Seitz y Watzinger, 2017). La inversión del sector privado en investigación y desarrollo es considerablemente más alta en países donde el cumplimiento de los contratos es más robusto. Una vez más, el efecto es mayor en las industrias donde es más probable que surjan litigios, es decir, aquellas en las cuales las empresas dependen más de proveedores únicos para sus insumos y no pueden cambiar fácilmente a otros proveedores en caso de un desempeño contractual deficiente.

Los sistemas judiciales débiles socavan las cadenas de suministro (Boehm y Oberfield, 2020). En India, en los estados con tribunales menos eficientes, las empresas toman malas decisiones de producción y abastecimiento. Tienen más probabilidades de integrar verticalmente la producción (asumir diferentes etapas de los procesos productivos por sí solas) y de no participar en las cadenas de suministro. Por consiguiente, su productividad agregada es menor. Debido a preocupaciones sobre la fiabilidad de los contratos con proveedores externos, las empresas traen la producción a casa y sacrifican oportunidades para hacer negocios con proveedores nuevos y más eficientes. El problema no es exclusivo de India. Boehm (2018) recopila evidencia de muchos países, centrándose en los sectores económicos con el mayor potencial de litigios. Estos sectores son más pequeños en países con un cumplimiento más débil de los contratos; las firmas en aquellos sectores gastan menos en insumos intermedios. El impacto negativo en el bienestar de los ciudadanos es grande.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> A partir de un uso más inteligente de los datos de Estados Unidos, Boehm calcula cuáles son los sectores más vulnerables a los litigios. Estos datos registran la frecuencia de los litigios judiciales de las empresas en diferentes sectores. Si se considera que rigen dos supuestos, estos datos describen la vulnerabilidad a los litigios de las firmas en esos mismos sectores en otros países. El primer supuesto es que las empresas de Estados Unidos que tienen más litigios en general también deberían llevar más casos a los tribunales. Debido que los tribunales en Estados Unidos son relativamente eficientes, esto es razonablemente probable. El segundo, que cualquier sesgo específico del sector acerca de si las empresas son propensas a litigios o recurren a los tribunales puede ser sistemáticamente diferente entre las empresas de Estados Unidos y las que corresponden a aquellos mismos sectores en otros países.

## Las instituciones externas de vigilancia del cumplimiento y el financiamiento de las empresas

La confianza moldea el acceso al crédito: las personas que desconfían de los bancos tienen menos probabilidades de hacer depósitos; de esta forma, los fondos disponibles para los préstamos se ven reducidos. A su vez, los bancos que no confían en los ahorristas tienen menos probabilidades de prestar (como se señala en detalle en los capítulos 3 y 5). Las instituciones externas pueden contrarrestar la desconfianza y promover las transacciones del sector financiero: allí donde los derechos de los acreedores, el cumplimiento de los contratos y las prácticas de contabilidad son sólidas, la intermediación financiera y el crecimiento son mucho mayores (Levine, Loayza y Beck, 2000). Las empresas también son más grandes (Beck, Demirgüç-Kunt y Maksimovic, 2006).

En cambio, el cumplimiento débil de los contratos aumenta el riesgo de impago de los préstamos y actúa básicamente como un impuesto sobre estos últimos (Bae y Goyal, 2009). Los bancos traspasan los costos de este impuesto a los prestatarios bajo la forma de tasas de interés más altas. En los países con un cumplimiento más sólido de los contratos, el impuesto es más bajo. Los bancos cobran menos por sus servicios: los diferenciales (la diferencia entre las tasas de interés de los depósitos y los préstamos) son menores.<sup>8</sup> De esta manera, los montos de los préstamos de los bancos son más grandes y tienen vencimientos más largos. En Italia, las empresas localizadas en provincias donde los juicios se prolongan más y hay más acumulación de juicios pendientes tienen un acceso al crédito considerablemente menor (Jappelli, Pagano y Bianco, 2005). El acceso de las firmas al crédito y el tamaño de esas firmas son mayores en las regiones de España con tribunales más eficientes (Fabbri, 2010).

Por lo tanto, si las instituciones externas encargadas de vigilar el cumplimiento de los contratos son débiles, ello impide la entrada de empresas nuevas y más productivas. Las condiciones crediticias son particularmente determinantes para la entrada de empresas en el mercado, como demuestran Derrien, Mésonnier y Vuilleme (2020) en Francia. Las empresas nuevas incurren en importantes costos iniciales y, por lo tanto, necesitan créditos con vencimientos más extensos. Por consiguiente, cuando los bancos en Francia redujeron la oferta de préstamos a largo

---

<sup>8</sup> Los ahorristas también se enfrentan a riesgos contractuales y también deberían pedir tasas de interés más altas para compensar. Sin embargo, si consideran que los bancos son menos riesgosos de lo que los bancos opinan de los prestatarios, el efecto neto del riesgo de contrato consiste en aumentar los diferenciales de la tasa de interés.



plazo, la creación de nuevas empresas disminuyó más en las industrias con altos costos iniciales. Un análisis del tema, aunque no explícitamente relacionado con el cumplimiento de los contratos, explica los hallazgos de Johnson, McMillan y Woodruff (1999): las empresas nuevas en los países del antiguo bloque comunista tenían menos probabilidades de que otras empresas les ofrecieran créditos comerciales. Las firmas que declaraban que los tribunales eran efectivos otorgaban un 6% más de créditos comerciales; sin embargo, las empresas otorgaron un 13% más de créditos comerciales a firmas con las que habían tratado durante al menos tres años que a las empresas nuevas.

Al comparar Ecuador con Reino Unido, se llega a una conclusión similar (Arellano, Bai y Zhang, 2007). Ecuador tiene un cumplimiento más débil de los contratos. Como el precio ajustado por el riesgo de los préstamos bancarios es más alto, las empresas dependen menos de ello que firmas similares en Reino Unido. Aún más importante es el hecho de que, en consonancia con los hallazgos de Derrien, Mésonnier y Vuillemeys (2020), estos efectos recaen de forma desproporcionada en las empresas más pequeñas. En Ecuador, las firmas más pequeñas usan menos el financiamiento bancario que las grandes. En Reino Unido, las más pequeñas utilizan más el financiamiento bancario.

Un cumplimiento débil de los contratos también reduce el acceso al financiamiento no bancario, como el capital de riesgo. Las inversiones de capital riesgo pueden comprender desde instrumentos de tipo crediticio sin una influencia directa en la gestión de la empresa hasta inversiones de capital con puestos en el directorio. El primero suele ser más barato para las empresas. Sin embargo, en un contexto de cumplimiento débil de los contratos, los inversionistas de capital de riesgo procuran ejercer un mayor escrutinio y control de sus inversiones para proteger de manera más apropiada sus intereses. De hecho, los inversionistas de capital de riesgo tienen más probabilidades de tomar acciones que incluyen un puesto en el directorio en países con un cumplimiento débil de los contratos (Lerner y Schoar, 2005). En cambio, en países con una vigilancia más sólida del cumplimiento, están dispuestos a depender del crédito (bajo la forma de acciones preferentes).

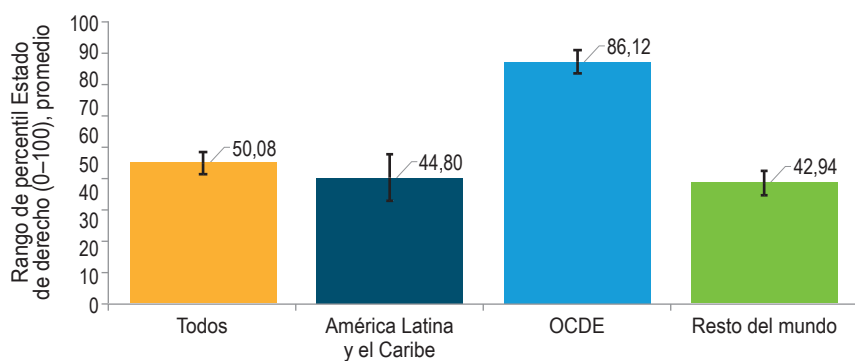
### Instituciones de América Latina y el Caribe: rezagadas en el mundo

Aunque las instituciones externas de cumplimiento de los contratos son cruciales para el crecimiento económico y de las empresas, en América Latina y el Caribe son mucho menos robustas que en los países de la OCDE. La medida de calidad institucional más utilizada, que tiene la mayor cobertura de países de todo el mundo, es el indicador del Estado de derecho del proyecto de WGI

del Banco Mundial. Este indicador permite evaluar si los litigios en un país se resuelven según normas legales predecibles o si se basan en consideraciones extralegales.<sup>9</sup> El gráfico 7.1 muestra que el Estado de derecho es más prevalente en los países de la OCDE que en el resto del mundo. Pero lo que resulta aún más llamativo es que, pese a su estatus de ingreso medio, América Latina y el Caribe ostenta un Estado de derecho que no solo es mucho más débil que el de los países de la OCDE, sino que además varía poco en relación con el promedio de todos los países que se encuentran fuera de la OCDE, así como de los que integran las subregiones de la propia América Latina y el Caribe, la mayoría de los cuales es pobre.

Los WGI se basan en las evaluaciones de observadores expertos. Las Encuestas de Empresas del Banco Mundial (WBES, por sus siglas en inglés) recopilan datos directamente de las empresas, pero de manera irregular y con

**Gráfico 7.1** ▶ Estado de derecho según los Indicadores de Gobernanza Mundial (WGI), 2010-17



*Fuente:* Cálculos de los autores basados en datos de los WGI del Banco Mundial.

*Notas:* Estado de derecho (2010-17) proviene de los WGI y "captura las percepciones de en qué medida los agentes tienen confianza en y se rigen por las reglas de la sociedad y, en particular, la calidad del cumplimiento de los contratos, los derechos de propiedad, la policía y los tribunales, así como la probabilidad de delitos y violencia". Cada barra es un promedio simple de los datos a nivel de país. El grupo de la OCDE de economías avanzadas no incluye los siguientes países de América Latina y el Caribe: Chile, Colombia, Costa Rica y México. El total de la muestra abarca 214 países, y los que corresponden a América Latina y el Caribe son: Argentina, Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Bolivia, Brasil, Barbados, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay, República Dominicana, San Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

<sup>9</sup> Las personas y las empresas tienen menos confianza en sus derechos de contrato y de propiedad si prevalecen las consideraciones extralegales. Los WGI recopilan evaluaciones de numerosas organizaciones, la mayoría de las cuales son trabajos de los expertos para evaluar el riesgo país. La calidad de estas evaluaciones pasa la prueba del mercado, ya que las compran las corporaciones multinacionales y otros inversionistas extranjeros para tomar sus propias decisiones de inversión.

una cobertura por año y por país más limitada que la WGI. Estas encuestas permiten comparar las experiencias de las firmas promedio con los sobornos, la regulación y la vigilancia del cumplimiento tributario en diferentes países. Y lo que es aún más importante: a partir de los datos de las Encuestas de Empresas, se puede calcular la variación entre las firmas en cuanto a sus experiencias en un país. Hallward-Driemeier, Khun-Jush y Pritchett (2016) sostienen que un aumento de la variabilidad tiene un efecto negativo mayor en el desempeño de las empresas que el empeoramiento de los niveles de sobornos, las regulaciones o la vigilancia del cumplimiento tributario. Esto también refleja un Estado de derecho débil, ya que revela la aplicación arbitraria de las políticas públicas que generan decisiones que se desvinculan de los requisitos legales.

Por ejemplo, las Encuestas de Empresas preguntan cuánto tiempo tardaron las firmas en obtener una licencia de operación. En Asia Oriental declaran un promedio de 21 días y en América Latina y el Caribe, 44 días. Por sí solos, es probable que los retrasos más largos que se observan en la región planteen un obstáculo innecesario para el crecimiento, pero no constituyen evidencia de que el Estado de derecho sea débil. Sin embargo, la dispersión de los tiempos de espera sí es evidencia. La variabilidad en el número de días que las empresas de América Latina y el Caribe declaran que tardan en obtener una licencia de operación es tres veces la variabilidad declarada por las empresas en Asia Oriental.<sup>10</sup>

Los WGI y las Encuestas de Empresas describen las limitaciones institucionales *de facto* de las actividades de las firmas, es decir, las limitaciones a las que se enfrentan en la práctica. El proyecto *Doing Business* del Banco Mundial recopila las medidas *de jure* del contexto institucional: si los países siguieran la letra de la ley descrita por los profesionales del derecho en el país, ¿cuán sólidos serían los derechos de propiedad y los derechos contractuales? Los indicadores *de jure* no son medidas fiables para saber en qué grado las instituciones protegen los derechos en la práctica. Como observan Hallward-Driemeier y Pritchett (2015), las prácticas *de facto* necesariamente divergen de las prescripciones *de jure* cuando el Estado de derecho es débil.<sup>11</sup> Sin embargo, en América Latina y el Caribe

<sup>10</sup> El número promedio de días que las empresas de Asia Oriental esperan es 21, y la desviación estándar es de 19,8 días. El promedio en América Latina y el Caribe es de 44 días, pero la desviación estándar es de 62 días.

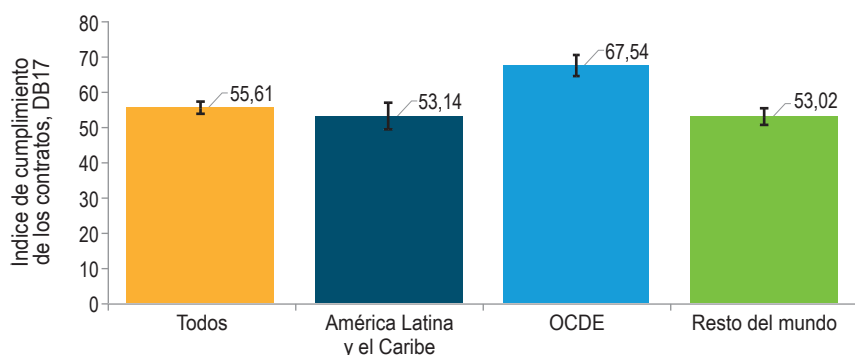
<sup>11</sup> Teóricamente, las empresas de los países con escasas protecciones *de jure* de los contratos y los derechos legales podrían tener sólidos derechos *de facto*. La evidencia reunida en Hallward-Driemeier y Pritchett (2015) sugiere que es más probable que el sesgo funcione en el otro sentido.

las medidas *de jure* de las protecciones institucionales de los derechos contractuales y legales también son bajas.

El Índice de cumplimiento de los contratos de *Doing Business* se basa en el tiempo y en los costos monetarios requeridos para velar por el cumplimiento de un contrato estándar en los tribunales si se siguieran con exactitud los procedimientos legales y la calidad de los procesos judiciales (por ejemplo, en qué medida están automatizados y la eficiencia de la gestión de casos). El índice va de 0 a 100. Como ilustra el gráfico 7.2, la puntuación de la OCDE es considerablemente más alta que la del resto del mundo, incluida América Latina y el Caribe.

El Estado de derecho, la variabilidad de las experiencias de las empresas con las regulaciones y las leyes que rigen la vigilancia del cumplimiento de los contratos son productos de instituciones, pero no medidas directas de la calidad de las propias instituciones. Desde luego, muchas instituciones diferentes contribuyen a estos resultados, desde los órganos legislativos hasta los tribunales y la administración pública. No obstante, en el contexto del Estado de derecho es razonable centrarse primero en la calidad de los tribunales, que ya ha sido definida como un factor fundamental para el crecimiento de las empresas.

**Gráfico 7.2** ► Cumplimiento de los contratos, según los indicadores de *Doing Business*, 2016–20



*Fuente:* Cálculos de los autores basados en datos de los indicadores de *Doing Business* del Banco Mundial.  
*Notas:* La puntuación del cumplimiento de los contratos (2016–20) proviene de los datos de *Doing Business* y “es el promedio simple de las puntuaciones para cada uno de los indicadores del componente: el tiempo y el costo para resolver un litigio comercial mediante un tribunal local de primera instancia, así como la calidad de los procesos judiciales que promueven la calidad y la eficiencia en el sistema judicial”. La puntuación se calcula a partir de la metodología de los estudios DB17–20, que incluyen el índice de calidad de los procesos judiciales como un elemento nuevo para la clasificación. Cada barra es un promedio simple de datos a nivel de país. El grupo de la OCDE de economías avanzadas no incluye los países de América Latina y el Caribe: Chile, Colombia, Costa Rica y México. La muestra comprende únicamente datos de la capital de cada país. El total de la muestra abarca 192 países y los que corresponden a América Latina y el Caribe son: Argentina, Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Bolivia, Brasil, Barbados, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay, República Dominicana, San Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Los datos a nivel de país sobre la calidad del sistema judicial de los países se basan en su independencia, un elemento central para asegurar el Estado de derecho. La independencia judicial implica que la resolución de los litigios entre las empresas, los individuos y el gobierno se realiza en función de la aplicación transparente de la ley establecida para juzgar los hechos de cada caso. Personas y empresas pueden razonablemente esperar que los litigios no se resuelvan a favor de los más poderosos. En cambio, la falta de independencia implica que los jueces pueden tomar decisiones sobre la base de otros factores, no necesariamente observables, no relacionados con los estatutos legales. Es probable que dichos factores —por ejemplo, la presión ejercida por partes externas— varíen según los jueces y a lo largo del tiempo.

Tal como sucede con el Estado de derecho y la seguridad de los derechos contractuales, se puede medir ya sea la independencia judicial *de facto* o *de jure*. La independencia *de facto* trata de si en la práctica los sistemas judiciales funcionan sin influencias externas. Es producto tanto de las reglas formales que rigen el sistema judicial como de las normas informales de las personas que interactúan con él. Las normas informales importan: en las sociedades con confianza baja y normas débiles de comportamiento cívico, es más probable que individuos y empresas eludan las reglas formales y busquen apoyo para sus posiciones recurriendo a medios extrainstitucionales. Es más probable que pidan interferencia política o que sobornen a los jueces, confiando que los políticos estarán dispuestos a ejercer su influencia y que los jueces aceptarán sobornos. En cambio, la independencia *de jure* captura solo si las disposiciones legales y constitucionales formales aíslan al sistema judicial de las interferencias externas.

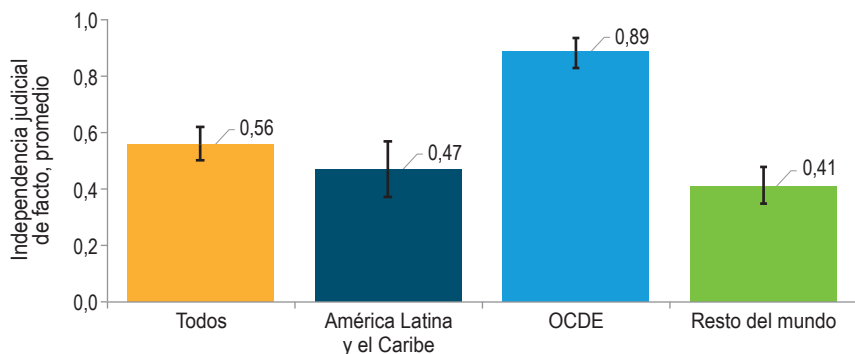
Los sistemas judiciales de América Latina y el Caribe disfrutaron de un alto nivel de independencia *de jure* y superan el promedio de la independencia *de jure* de los países de la OCDE (con la exclusión de ese grupo, como siempre en este libro, de los miembros de la OCDE pertenecientes a América Latina).<sup>12</sup> Sin embargo, en consonancia con la crítica de las medidas *de jure* que ofrecen Hallward-Driemeier y Pritchett (2015), las medidas de la independencia *de facto* transmiten una versión completamente diferente (véase el gráfico 7.3). Como demostración de las dificultades de construir instituciones en contextos

<sup>12</sup> Basados en cálculos propios a partir de datos de Hayo y Voigt (2018; 2019) y Feld y Voigt (2003), donde el índice de independencia *de jure* se compone de las siguientes variables establecidas en Hayo y Voigt (2005: 15): “modo de nombramiento y designación de los jueces de los tribunales más altos, duración de su mandato, posibilidad de volver a ser nombrados, procedimiento para destituirlos de su cargo, remuneración y posibles medidas contra la reducción de sus ingresos, accesibilidad del tribunal, la pregunta de si existe una regla general que asigne casos a jueces específicos y requisitos de publicación en relación con las decisiones del tribunal”.

de baja confianza, en los sistemas judiciales de América Latina y el Caribe se observa una independencia *de facto* mucho menor que la de la OCDE.

La diferencia entre la independencia judicial *de jure* y *de facto* ofrece información sobre la relación entre las instituciones y la confianza. Los países de confianza baja pueden intentar compensar la desconfianza mediante la introducción de garantías formales de independencia judicial. Sin embargo, en las sociedades de baja confianza, es más probable que las personas y las empresas intenten eludir las garantías formales para asegurar una compensación extrajudicial por sus reclamos. En cambio, en las sociedades con alta confianza, empresas e individuos esperan que los demás respeten las reglas establecidas, lo que incluye acatar las decisiones de los tribunales, aun cuando la independencia judicial no esté fundada en sólidas disposiciones constitucionales formales. Una mayor independencia *de jure* se asocia con una menor confianza generalizada, mientras que una mayor independencia *de facto* se asocia con una mayor confianza generalizada (véanse los gráficos 7.4 y 7.5).<sup>13</sup>

**Gráfico 7.3** ▶ Independencia judicial *de facto*, América Latina y el Caribe vs. otras regiones, 2010–15

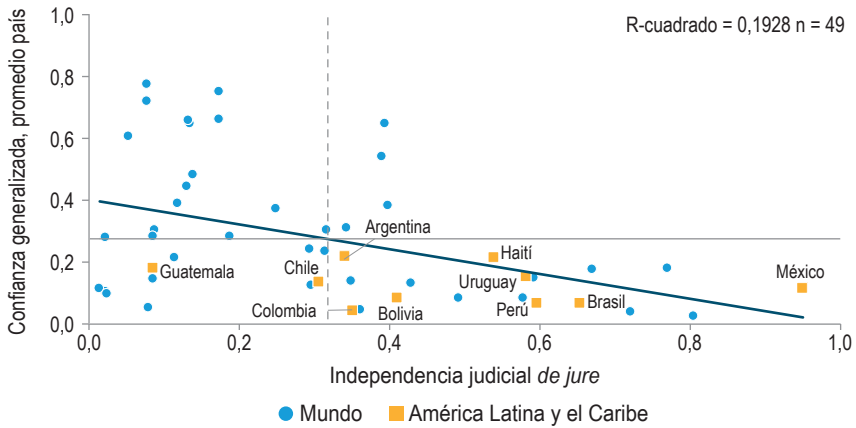


Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de Hayo y Voigt (2018; 2019) y Feld y Voigt (2003).

Notas: La variable de la independencia judicial *de facto* puede asumir valores entre 0 y 1, y utiliza ocho componentes, como "la duración promedio efectiva del mandato de los miembros del tribunal más alto, el número de otros jueces que son miembros del mismo tribunal, el nivel de ingreso de sus jueces, si una decisión del tribunal más alto (para ser ejecutada) depende de alguna medida de una o ambas ramas del gobierno". Cada barra es un promedio simple de los datos a nivel de país. El grupo de economías avanzadas de la OCDE excluye los siguientes países de América Latina y el Caribe: Chile, Colombia, Costa Rica y México. La muestra total abarca 87 países, y los pertenecientes a América Latina y el Caribe son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Perú, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

<sup>13</sup> Las medidas *de jure* y *de facto* están estrechamente relacionadas con otro concepto repetido en este capítulo, a saber, la institucionalización. Las reglas formales importan en los contextos institucionalizados (Caruso, Scartascini y Tommasi, 2015) y la institucionalización solo es posible cuando los actores confían en los resultados del proceso formal (Scartascini y Tommasi, 2012).

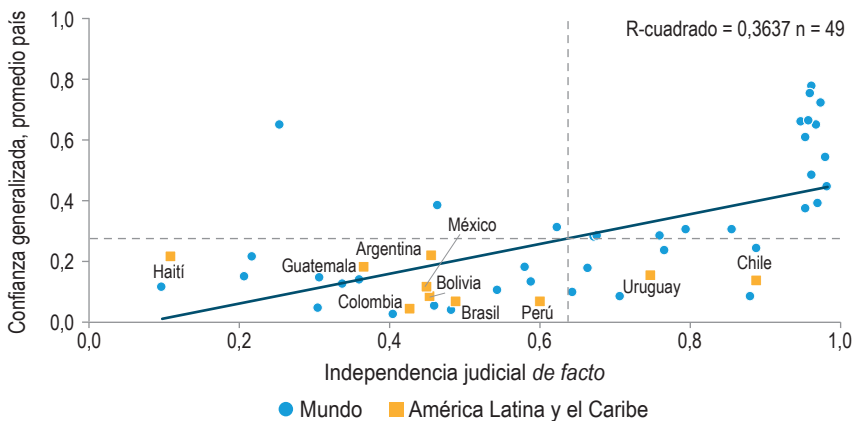
**Gráfico 7.4** ▶ **Confianza generalizada e independencia judicial *de jure*, América Latina y el Caribe vs. otras regiones**



*Fuente:* Cálculos de los autores basados en datos de la Encuesta Mundial de Valores, Hayo y Voigt (2018; 2019) y Feld y Voigt (2003).

*Notas:* Los datos sobre la confianza derivan de la Encuesta Integrada de Valores (2010–20), que compila la sexta y séptima ola de la Encuesta Mundial de Valores, así como la quinta ola del Estudio Europeo de Valores. Los datos de la independencia judicial *de jure* provienen de la base de datos actualizada del análisis de Feld y Voigt (2003). Cada punto es el promedio simple de las observaciones de cada país para los años 2010–15 y 2010–20, el eje X y el eje Y, respectivamente. Las líneas punteadas representan los valores promedio en el conjunto de la muestra para cada variable. La muestra total abarca 49 países, entre los cuales se incluyen Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, Haití, México, Perú y Uruguay.

**Gráfico 7.5** ▶ **Confianza generalizada e independencia judicial *de facto*, América Latina y el Caribe vs. otras regiones**



*Fuente:* Cálculos de los autores basados en datos de la Encuesta Mundial de Valores, Hayo y Voigt (2018; 2019) y Feld y Voigt (2003).

*Notas:* Los datos sobre la confianza derivan de la Encuesta Integrada de Valores (2010–20), que compila la sexta y séptima ola de la Encuesta Mundial de Valores, así como la quinta ola del Estudio Europeo de Valores. Los datos de la independencia judicial *de facto* provienen de la base de datos actualizada del análisis de Feld y Voigt (2003). Cada punto es el promedio simple de las observaciones de cada país para los años 2010–15 y 2010–20, el eje X y el eje Y, respectivamente. La línea punteada representa los valores promedio en el conjunto de la muestra para cada variable. La muestra total abarca 49 países, entre los cuales se incluyen Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, Haití, México, Perú y Uruguay.

## Instituciones para promover la confianza en el gobierno

En el sector privado, la desconfianza interfiere con los intercambios económicos cuando, como ocurre a menudo, compradores y vendedores tienen incentivos para aprovecharse los unos de los otros. Las instituciones compensan la desconfianza, y apoyan el intercambio, requiriendo que las partes respeten sus obligaciones. Estas mismas instituciones también pueden, en principio, cumplir esta función cuando una de esas partes es el propio gobierno. Por ejemplo, los tribunales pueden y deben ofrecer recursos efectivos a los ciudadanos perjudicados por decisiones arbitrarias del gobierno. Los sistemas judiciales independientes son precisamente aquellos que están dispuestos a pronunciarse contra el gobierno en esos litigios. Sin embargo, la confianza en el gobierno depende de un conjunto mucho más amplio de disposiciones institucionales. Estas instituciones aumentan la independencia *de facto* de los sistemas judiciales, pero también protegen a los ciudadanos y a las empresas de decisiones de los gobiernos que pueden ser legales pero que son contrarias a los intereses de los ciudadanos y contradicen las promesas realizadas por los gobiernos en el pasado. Esta sección analiza la relación entre algunas de estas instituciones y la confianza.

El punto de partida es que la confianza en el gobierno es baja cuando los ciudadanos no pueden exigir que el gobierno rinda cuentas por actuar contra sus intereses. Como se ha señalado en capítulos anteriores, una de las barreras para la rendición de cuentas es la incapacidad de los ciudadanos de actuar colectivamente. La otra es la falta de información de los ciudadanos sobre el comportamiento del gobierno. Las instituciones que aumentan la confianza de los ciudadanos en el gobierno eliminan estas barreras.

De acuerdo con el debate del capítulo 4, a cualquier grupo de ciudadanos le beneficia más apoyar al candidato que favorecerá sus intereses colectivos: por ejemplo, un contexto de políticas más favorable para el crecimiento del empleo y el ingreso, un sistema tributario más progresivo, con menos vacíos, o una educación de mejor calidad. Sin embargo, individualmente, los miembros del grupo pueden mejorar su propia situación si votan por candidatos que les ofrecen las mayores recompensas personales —dinero por su voto, un empleo en el gobierno o ayuda con la burocracia—, aun cuando esos candidatos sean inferiores. Si los ciudadanos no pueden superar este dilema de acción colectiva, los gobiernos sufrirán menos las consecuencias cuando ignoren las promesas hechas y adopten políticas perjudiciales para los intereses de los ciudadanos.

Cuando los ciudadanos no están informados sobre las medidas del gobierno, los gobiernos pueden ignorar las promesas, a sabiendas de que los ciudadanos no tienen suficiente información para monitorear su



comportamiento. Además, cuanto más ignoren los ciudadanos las características de los políticos, mayores serán los incentivos de los candidatos de baja calidad, y más débiles los incentivos de los candidatos de alta calidad, para competir por los cargos públicos (Caselli y Morelli, 2004; Markussen y Tyran, 2017).

Incluso en contextos en los cuales la acción colectiva es difícil, las elecciones deben ayudar a los ciudadanos a destituir a los malos políticos. Acarrean menores costos que otras formas de participación y su carácter competitivo debería generar información que sirva como base para la toma de decisiones de los ciudadanos. Las elecciones competitivas, limpias y recurrentes se asocian con una mayor confianza en el gobierno.

Sin embargo, las elecciones no eliminan del todo estas barreras. Resulta difícil para los ciudadanos coordinar sus decisiones de a quién votar o identificar candidatos cuyas promesas se acerquen más a sus propias preferencias. Los partidos políticos institucionalizados constituyen la principal fórmula organizacional a través de la cual los ciudadanos pueden vencer estas enormes trabas informativas. Los partidos ayudan a grandes grupos de votantes a superar su problema de acción colectiva para coordinar su apoyo a sus candidatos preferidos (Kitschelt, 2007). También solucionan el dilema de acción colectiva de exigir a diversos políticos una rendición de cuentas conjunta de sus acciones (Aldrich, 1995), así como el problema de acción colectiva de los legisladores (Cox y McCubbins, 1994). Los partidos políticos pueden lograr estos objetivos si están institucionalizados; por ejemplo, si su organización interna reduce los incentivos para la aparición de políticos oportunistas. También pueden hacer esto mediante la oferta de incentivos para que los políticos construyan una carrera dentro del partido, lo que a su vez soluciona los problemas de acción colectiva de los legisladores y promueve la institucionalización de las legislaturas (Palanza, Scartascini y Tommasi, 2016). Los partidos políticos institucionalizados, puesto que limitan el accionar oportunista de los políticos, están estrechamente asociados con la confianza en el gobierno.

### La promesa y los límites de las elecciones competitivas

Las elecciones competitivas son una institución clave para facilitar la acción colectiva y aumentar la información con que cuentan los ciudadanos. Con respecto a la acción colectiva, proporcionan la oportunidad, el tiempo y el lugar para que todos los votantes se pronuncien simultáneamente sobre sus gobiernos. Con respecto a la información, las elecciones obligan a los candidatos a buscar apoyo entre los ciudadanos, y las interacciones resultantes aumentan el conocimiento de la ciudadanía sobre las cualidades del

candidato (Scartascini y Vlaicu, 2018). Si las elecciones tienen estos efectos, deberían incrementar la confianza ciudadana en el gobierno.

Hay amplia evidencia que apoya el argumento de que la democracia influye en la confianza, en general y en el gobierno, en particular. Dal Bó, Foster y Putterman (2010) muestran que, de acuerdo con resultados de experimentos de laboratorio, las instituciones democráticas influyen positivamente en las actitudes y el comportamiento de las personas. Las comunidades rurales tienen menos probabilidades de romper las reglas de las prácticas de irrigación cuando han establecido esas reglas a nivel comunitario (Bardhan y Mookherjee, 2000).

Aragón (2013) aborda las elecciones a nivel nacional y compara la confianza de los ciudadanos en el gobierno en países de América Latina cuyos presidentes fueron nombrados candidatos por sus partidos mediante elecciones primarias y en países donde fueron los líderes del partido quienes seleccionaron a los candidatos. Es probable que los líderes de los partidos otorguen un mayor peso a la lealtad al partido y a la capacidad del candidato de representar el mensaje de las políticas partidarias.<sup>14</sup> En cambio, las elecciones primarias obligan a los candidatos a demostrar a los ciudadanos su capacidad de respuesta (o receptividad) y miden las cualidades del candidato más valoradas por los miembros del partido que por los líderes. Una de esas cualidades es la fiabilidad.<sup>15</sup> De

---

<sup>14</sup> En Italia, los líderes de los partidos nombran a los miembros leales del partido a escaños seguros, donde tienen una mayor probabilidad de asumir el poder (Galasso y Nannincini, 2014). También es más probable que elijan a candidatos de alta calidad (por ejemplo, con más años de estudios, ingresos más altos y experiencia en el gobierno local) en distritos más disputados (Galasso y Nannincini, 2011). La selección importa: los políticos de los distritos disputados tienen un menor índice de ausencias en el parlamento. En efecto, los políticos de alta calidad en los escaños disputados que posteriormente se vuelven seguros tienen, no obstante, menos ausencias que los políticos de baja calidad en escaños seguros que posteriormente se vuelven disputados.

<sup>15</sup> Entre los brasileños, por ejemplo, se observa una fuerte aversión a los políticos corruptos: el 62% de los encuestados declaró que apoyaría a un alcalde que no fuera corrupto, aunque no cumpliera con los proyectos prometidos; solo el 28% declaró que apoyaría a un alcalde en funciones que fuera competente, aunque deshonesto (Winters y Weitz-Shapiro, 2013). En las encuestas a votantes que se realizaron en Alemania, Francia y Gran Bretaña, los participantes se mostraron muy de acuerdo en su preferencia por políticos honestos, aun cuando “no cumplieran con sus funciones”, en lugar de aceptar a políticos deshonestos, aunque cumplieran con sus funciones (Allen, Birch y Sarmiento-Mirwaldt, 2018). Los experimentos de laboratorio llevados a cabo con alumnos universitarios franceses arrojaron los mismos resultados: los sujetos expresaron apoyo a los políticos incompetentes pero honestos más que a los competentes y deshonestos, aunque hubieran incurrido en costos financieros al hacerlo (Galeotti y Zizzo, 2018).

hecho, cuando la candidatura del presidente se determina mediante elecciones primarias, el desempeño del gobierno es mejor y la confianza en el gobierno, mayor (Aragón, 2013).

Desde luego, casi todos los países de América Latina y el Caribe tienen gobiernos elegidos de forma competitiva. Sin embargo, por sí solas, las elecciones competitivas, en las cuales múltiples partidos se disputan las elecciones y ningún partido por sí solo es dominante, resultan insuficientes para solucionar los problemas de acción colectiva y de información a los que se enfrentan los ciudadanos. También son insuficientes para persuadir a los gobiernos de tomar decisiones que estén más estrechamente alineadas con los intereses de los ciudadanos (Bueno de Mesquita et al., 2003). Por otro lado, las medidas más expansivas de democracia sí muestran efectos significativos de la alineación de las políticas públicas con los intereses de los ciudadanos. Estas medidas van más allá de las elecciones competitivas para capturar, por ejemplo, si las elecciones se llevaron a cabo en condiciones justas o si los adversarios pueden participar fácilmente en la contienda. La democracia, medida de manera más amplia, disminuye lo suficiente las barreras a la rendición de cuentas del gobierno para producir una mejora de las políticas de salud y de la esperanza de vida (Baum y Lake, 2003; Besley y Kudamatsu, 2006); un mayor acceso de los hogares a la electricidad en los países pobres (Brown y Mobarak, 2009); y políticas ambientales más sostenibles (de Soysa, Bailey y Neumaier, 2009; Roeland y de Soysa, 2021). A largo plazo, estos países son un 20% más ricos (Acemoglu et al., 2018).<sup>16</sup>

Si las elecciones tienen que ser a la vez limpias y competitivas para promover una mayor rendición de cuentas, las medidas de las elecciones limpias deberían asociarse con la confianza en el gobierno. El índice de elecciones limpias del proyecto V-Dem evalúa si la compra de votos y la intimidación de los votantes es alta y si el sufragio es significativo para determinar la elección y no está distorsionado por la manipulación de los registros electorales y los votos.

Si estas prácticas ocurren, socavan directamente la acción colectiva de los votantes y sustituyen las preferencias de los ciudadanos por las de quienes “manipulan” las elecciones. Además, afectan el tipo de candidato

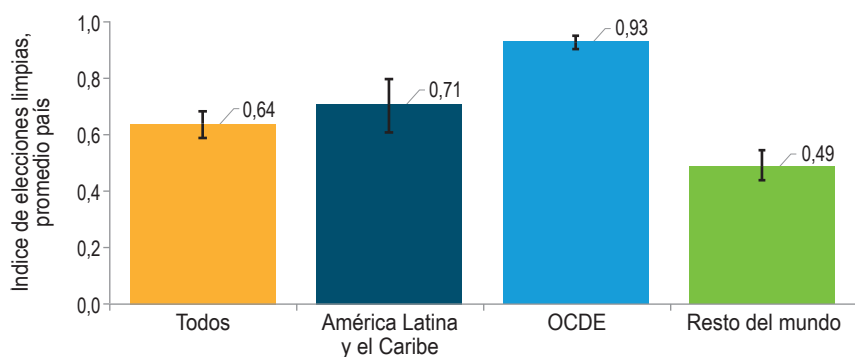
---

<sup>16</sup> Además de las elecciones competitivas, la medida de Polity de democracia empleada en estos trabajos incorpora la regularidad del traspaso del poder ejecutivo, las oportunidades para que los que no pertenecen a las élites accedan al poder ejecutivo, las limitaciones *de facto* del ejecutivo, la libertad de expresión política y en qué medida los que no pertenecen a las élites tienen acceso a estructuras institucionales para expresar sus opiniones políticas.

que se presenta. Otorgan ventaja a los candidatos que se distinguen por su manipulación de las urnas y la intimidación de los votantes, pero que probablemente no sean tan fiables ni estén tan motivados por el interés público como aquellos que tienen éxito en las elecciones justas. La evidencia proveniente de Ghana ilustra la importancia de las elecciones justas: Ofosu (2019) observa que los legisladores de Ghana cuya elección está monitoreada por terceros logran significativamente más para sus electores que los legisladores elegidos sin ese monitoreo.

Las elecciones en América Latina y el Caribe son moderadamente limpias, pero considerablemente menos que en los países de la OCDE (véase el gráfico 7.6). La diferencia entre el promedio de la OCDE (0,93) y el promedio de América Latina y el Caribe (0,71) es aproximadamente la misma que la que existe entre un país de América Latina y el Caribe con una puntuación alta y un país de rango medio en la región.<sup>17</sup>

**Gráfico 7.6** ▶ Índice de elecciones limpias, América Latina y el Caribe vs. otras regiones, 2010–20

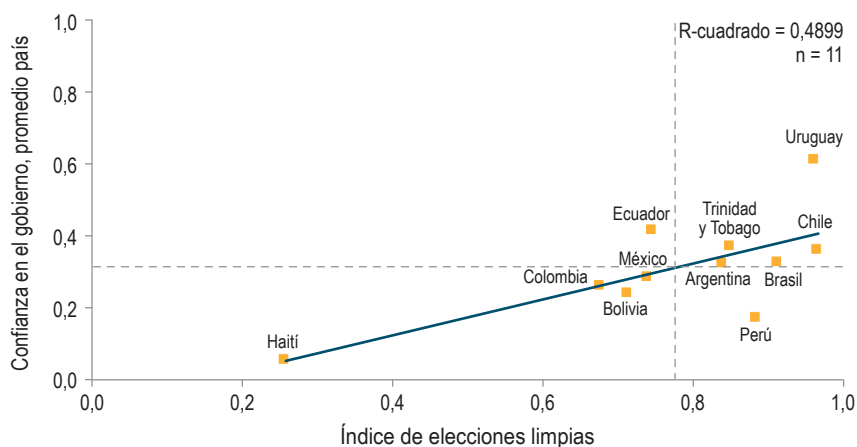


Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de Variedades de Democracia (V-Dem).

Notas: El índice de elecciones limpias (2010–20) proviene de la base de datos V-Dem de la Universidad de Gotemburgo. El índice oscila entre 0 y 1 y “libres y justas significa ausencia de registro de fraudes, irregularidades sistemáticas, intimidación de la oposición por parte del gobierno, compra de votos y violencia electoral”. Cada barra es un promedio simple de los datos a nivel de país. El grupo de economías avanzadas de la OCDE excluye los países de América Latina y el Caribe: Chile, Colombia, Costa Rica y México. La muestra se limita a observaciones con elecciones competitivas según la Base de Datos de Instituciones Políticas (DPI) (2010–20). La muestra total abarca 137 países, y los que pertenecen a América Latina y el Caribe son: Argentina, Bolivia, Brasil, Barbados, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

<sup>17</sup> La comparación solo incluye los años-país en los que los líderes de un país fueron elegidos de manera competitiva, ya que el objetivo consiste en ver qué factores complementarios, más allá de las elecciones competitivas, son necesarios para mejorar la confianza en el gobierno.

### Gráfico 7.7 ▶ Elecciones limpias y confianza en el gobierno: América Latina y el Caribe



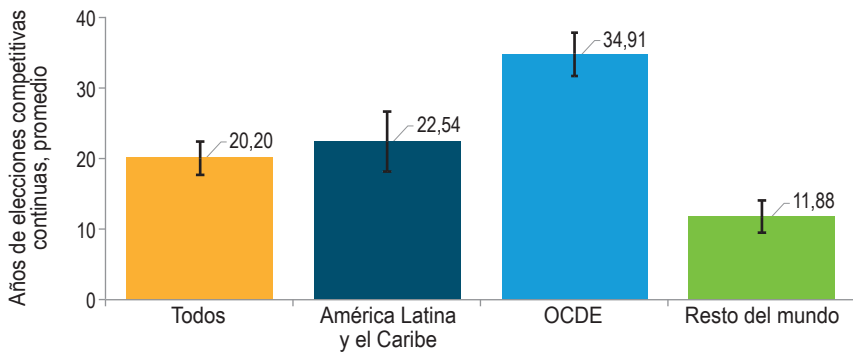
Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de V-Dem y la Encuesta Mundial de Valores.

Notas: El índice de elecciones limpias (2010–20) proviene de la base de datos V-Dem de la Universidad de Gotemburgo. El índice oscila entre 0 y 1 y “*libres y justas significa ausencia de registro de fraudes, irregularidades sistemáticas, intimidación de la oposición por parte del gobierno, compra de votos y violencia electoral*”. Los datos sobre la confianza provienen de la sexta (2010–14) y la séptima ola (2017–20) de la Encuesta Mundial de Valores. La muestra se limita a observaciones con elecciones competitivas según la DPI (2010–20). Cada punto es un promedio simple de las observaciones de cada país para los años 2010–20 y 2010–20, el eje X y el eje Y, respectivamente. Las líneas punteadas representan los valores promedio en el conjunto de la muestra para cada variable. La muestra total comprende 11 países de América Latina y el Caribe.

Si las elecciones limpias mitigan los problemas de acción colectiva de los votantes y mejoran la calidad de los candidatos que se presentan, también deberían aumentar la confianza en el gobierno. De hecho, si se consideran solo los países de la región, se observa una fuerte correlación positiva entre confianza en el gobierno y elecciones limpias (gráfico 7.7).<sup>18</sup>

La confianza en el gobierno también debería aumentar cuando los ciudadanos tienen más experiencia con elecciones competitivas. A los ciudadanos les lleva tiempo a aprender acerca de la calidad de las personas que pretenden gobernarlos y crear partidos políticos institucionalizados que faciliten la votación coordinada. Por lo tanto, los gobiernos elegidos en democracias con más años continuos de elecciones competitivas deberían enfrentarse a una mayor presión ciudadana y, por ello, alinear

<sup>18</sup> En todos los países y años con gobiernos elegidos de manera competitiva, la relación entre elecciones limpias y confianza en el gobierno es débil. Esto se debe casi totalmente a que los países en América Latina y el Caribe tienen puntuaciones superiores al promedio en elecciones limpias y puntuaciones inferiores al promedio en confianza en el gobierno.

**Gráfico 7.8** ▶ Años continuos de elecciones competitivas en América Latina y el Caribe vs. otras regiones, 2010-20

*Fuente:* Cálculos de los autores basados en la DPI (2020).

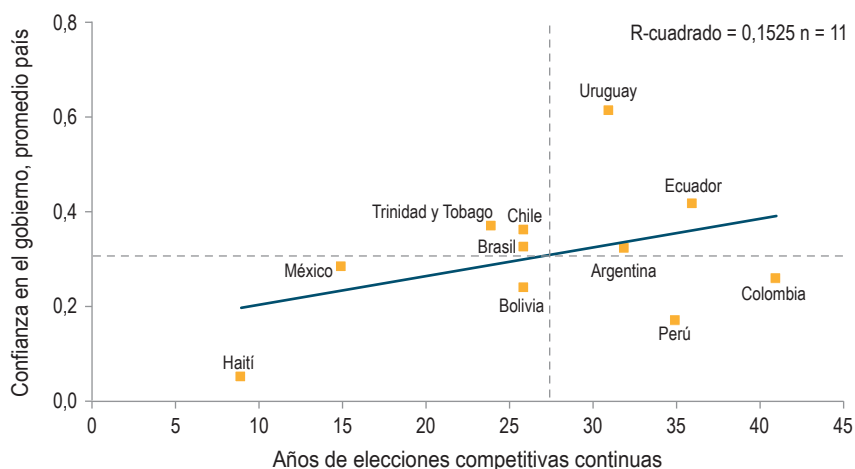
*Notas:* Se considera que un año tiene elecciones competitivas cuando tanto las elecciones ejecutivas como las legislativas alcanzan la puntuación más alta (7). Cada barra es un promedio simple de los datos a nivel de país para el período 2010-22, recordando que en 2010 la mayoría de los países tienen valores de esta variable mayores que cero. El grupo de economías avanzadas de la OCDE no incluye los países de América Latina y el Caribe: Chile, Colombia, Costa Rica y México. Solo se consideran los años de países con líderes elegidos de manera competitiva. El total de la muestra abarca 130 países, y los que corresponden a América Latina y el Caribe son: Argentina, Bahamas, Belice, Bolivia, Brasil, Barbados, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay, República Dominicana, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

mejor las políticas públicas con los intereses de la ciudadanía. Los países con más años continuos de elecciones competitivas muestran menor búsqueda de rentas y favorecen políticas públicas que amplían los beneficios a todos los ciudadanos, como garantizar el Estado de derecho, una burocracia de alta calidad y acceso a la educación y la información, en lugar de políticas que procuran favorecer a grupos restringidos, como las que ofrecen empleos públicos y contratos de obras públicas (Keefer, 2007). Los países con una mayor experiencia acumulada en democracia desde 1900 crecieron con mayor rapidez a lo largo del período 1950-2000 (Gerring et al., 2005).

En 2010-20, los países de la región mostraron un número considerablemente menor de años de elecciones competitivas continuas que los países de la OCDE (véase el gráfico 7.8).<sup>19</sup> Cabe señalar que los países de la región con más años de elecciones competitivas continuas también muestran una mayor confianza al gobierno (gráfico 7.9).

<sup>19</sup> En varios países, los candidatos o partidos fueron elegidos con más del 75% de los votos. Estas elecciones no cuentan como competitivas; en esos años, en dichos países, el valor de la variable de elecciones competitivas continuas se fija en cero.

### Gráfico 7.9 ► Confianza en el gobierno y elecciones competitivas continuadas en América Latina y el Caribe



*Fuente:* Cálculos de los autores basados en la DPI (2020) y la Encuesta Mundial de Valores.

*Notas:* Los datos sobre la confianza provienen de la sexta (2010–14) y la séptima ola (2017–20) de la Encuesta Mundial de Valores. Los datos de elecciones competitivas (2010–20) provienen de la DPI. Se considera que un año tiene elecciones competitivas cuando tanto las elecciones ejecutivas como las legislativas alcanzan la puntuación más alta (7). La muestra está limitada a las observaciones con elecciones competitivas según la DPI (2010–20). Cada punto es el promedio simple de las observaciones de cada país para los años 2010–20. Por ejemplo, si un país tiene un valor de 10 el primer año y aumenta uno por año, la variable en el gráfico tomaría el valor de 15. Un país con una interrupción de las elecciones competitivas podría aún tener un valor elevado, por la forma en que se construye la variable. Las líneas punteadas representan los valores promedio en el conjunto de la muestra para cada variable. La muestra incluye 11 países de América Latina y el Caribe: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Haití, México, Nicaragua, Perú, Trinidad y Tobago y Uruguay.

### Partidos políticos institucionalizados: cómo aumentar la confianza de los ciudadanos en el gobierno

En sentido estricto, los partidos políticos son sencillamente una organización como cualquier otra; movilizan a las personas con ideas afines para ir en procura de los intereses colectivos de sus miembros, ya se trate de música, deportes o religión. Por lo tanto, los partidos políticos son el centro del próximo capítulo, que versa sobre la importancia de las organizaciones para la cohesión social y el comportamiento cívico. Sin embargo, los partidos políticos se mueven en los límites que existen entre las “instituciones” y las “organizaciones”, ya que están totalmente integrados en las instituciones electorales y legislativas mediante las cuales las sociedades se gobiernan a sí mismas. Por lo tanto, son esenciales también para los debates sobre las instituciones y la confianza en el gobierno que integran este capítulo.

Los partidos políticos pueden movilizar a los votantes en aras de la acción colectiva para promover sus intereses colectivos solo si están organizados con este fin. Muchos partidos de la región y el mundo no lo están. ¿Presentan a los votantes una plataforma de políticas fiscales, sociales, ambientales y regulatorias que describen cómo se proponen mejorar el bienestar colectivo de los votantes? Para que esta plataforma sea creíble, ¿reclutan y promueven candidatos que adhieran a estas preferencias? ¿Trabajan activamente para aumentar el número de miembros entre los ciudadanos que piensan de la misma forma? ¿Difunden sus posiciones sobre estas políticas? Un partido con estas características les proporciona a los votantes de igual modo de pensar un incentivo para unirse en apoyo del partido.

Sin embargo, muchos partidos en países que tienen elecciones competitivas movilizan a los votantes con posiciones clientelistas e individualistas. Lejos de disminuir los dilemas de acción colectiva de los votantes, los partidos clientelistas los exacerban. Ofrecen un incentivo individualizado —como la compra de su voto— para que abandonen partidos que responden mejor a los intereses colectivos de los votantes como ellos.

Hay evidencia considerable que sugiere que, en presencia de partidos institucionalizados, los intereses de los funcionarios públicos están alineados más estrechamente con los de los ciudadanos. Por ejemplo, los países que tienen una puntuación más alta en un índice de fortaleza de los partidos políticos también crecen mucho más rápido: un aumento de 1 punto en el índice, donde casi todos los países tienen puntuaciones entre -3 y 3, produce un incremento promedio del crecimiento del ingreso per cápita de 1,4 puntos porcentuales (Bizzarro et al., 2018). Los partidos políticos institucionalizados tienen más probabilidades de mejorar la calidad de la administración pública, persiguen políticas más favorables al desarrollo y son menos susceptibles de distorsionar el gasto público antes de las elecciones (Cruz y Keefer, 2015; Hanusch y Keefer, 2014; Keefer, 2011).

El índice V-Dem de institucionalización de los partidos captura las diferencias entre estos dos tipos de partidos. Para tener éxito en la organización de ciudadanos que piensan igual en torno a la búsqueda colectiva de sus objetivos públicos, los partidos deben contar con las características organizacionales específicas que Allen Hicken define en el índice mencionado, que se describe en Coppedge et al. (2021). El índice comprende indicadores de si los partidos atraen a los votantes sobre la base de intercambios clientelistas, promesas de bienes colectivos locales o posiciones de políticas ampliamente programáticas; si poseen plataformas de políticas distintivas y demuestran tener cohesión legislativa; y si cuentan con



personal permanente entre las elecciones y sedes de diferentes partes del país.<sup>20</sup>

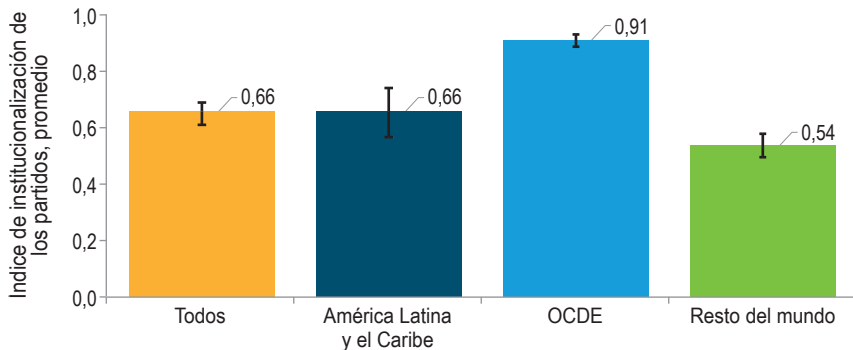
El índice de institucionalización captura las diferencias entre partidos programáticos y clientelistas. Por lo tanto, debería estar correlacionado con la antigüedad del partido. Los partidos clientelistas son menos estables, puesto que cualquier empresario político puede crear un partido diseñado para proporcionar beneficios privados a sus miembros; los candidatos que tienen éxito en un partido clientelista pueden fácilmente dejar el partido y crear el suyo propio. De hecho, los partidos más antiguos (medidos por la antigüedad de los partidos políticos de la DPI) tienden a estar más institucionalizados tanto en el mundo como en América Latina y el Caribe.

En la región, los partidos están mucho menos institucionalizados que los de la OCDE, lo que muestra una diferencia de aproximadamente 1 desviación estándar (gráfico 7.10).<sup>21</sup> Al igual que sucede con el índice de elecciones limpias, en el índice de institucionalización de los partidos la diferencia entre los países de la región que ostentan el puntaje más alto y aquellos que tienen un puntaje promedio es similar a la diferencia entre el puntaje promedio de la OCDE y el correspondiente a la región.

Los partidos políticos más institucionalizados permiten a los ciudadanos actuar colectivamente para exigir rendición de cuentas al gobierno. Por lo tanto, deberían aumentar la confianza en el gobierno. En todos los años-país con líderes elegidos de manera competitiva, hay una correlación significativa (0,17) entre la institucionalización de los partidos y la confianza en el gobierno. De hecho, la correlación para los países de la región es varias veces mayor (0,48) (véase el gráfico 7.11). La importancia de esta correlación no se puede subestimar bajo ningún concepto.

<sup>20</sup> Los partidos que apelan a los intereses privados de los miembros, por definición, no les piden que contribuyan a la búsqueda colectiva de metas de políticas públicas amplias. Los partidos que carecen de cohesión legislativa evidentemente no demuestran tener una visión única de las políticas públicas que serviría para unir a ciudadanos que piensan igual. Si no tienen personal ni presencia en todo el país, no pueden contrarrestar fácilmente los incentivos de los ciudadanos para aprovecharse en lugar de realizar contribuciones individuales a los objetivos colectivos del partido.

<sup>21</sup> Esta sección describe las características institucionales de los países por encima y más allá de las elecciones competitivas que construyen confianza en el gobierno. Por lo tanto, las comparaciones se centran solo en países con elecciones competitivas. Estos están definidos en la Base de Datos de Instituciones Políticas (DPI) como países en los que múltiples partidos compiten y ninguno recibe más del 75% de los votos. Stein et al. (2006) proporcionan una descripción exhaustiva de las medidas y los componentes de la institucionalización de los partidos políticos.

**Gráfico 7.10** ▶ Índice de institucionalización de los partidos: América Latina y el Caribe vs. resto del mundo, 2010–20

Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de V-Dem.

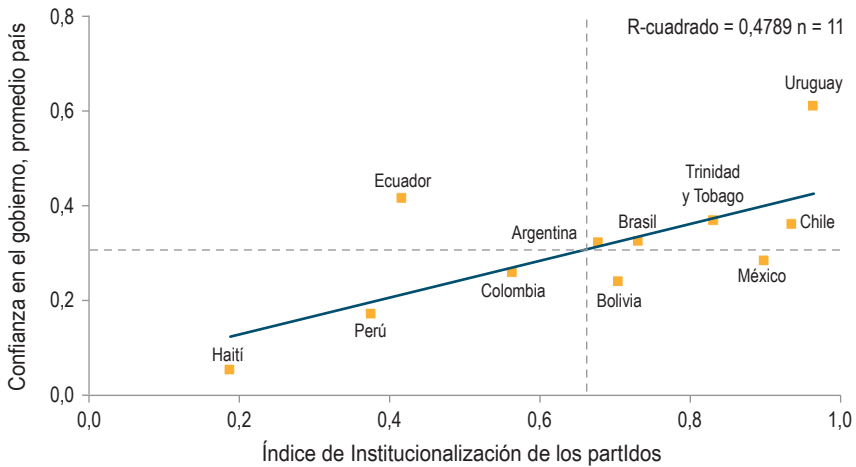
Notas: Los datos sobre institucionalización de los partidos (2010–20) provienen de la base de datos de V-Dem en la Universidad de Gotemburgo. Según la definición de V-Dem, “la institucionalización de los partidos se refiere a diversos atributos de los partidos políticos en un país, por ejemplo, el nivel y la profundidad de la organización, los vínculos con la sociedad civil, los cuadros de los activistas del partido, los simpatizantes del partido en el electorado, la coherencia de las plataformas y las ideologías del partido, votaciones que siguen la línea del partido entre los representantes del poder legislativo. Una puntuación alta en estos atributos generalmente indica un sistema de partidos más institucionalizados”. La muestra se limita a observaciones con elecciones competitivas según la DPI (2010–2020). Cada barra es un promedio simple de los datos a nivel de país. El grupo de economías avanzadas de la OCDE no incluye los países de América Latina y el Caribe: Chile, Colombia, Costa Rica y México. El total de la muestra tiene 135 países, y los que corresponden a América Latina y el Caribe son: Argentina, Bolivia, Brasil, Barbados, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Incluso en países con elecciones competitivas, la presencia de partidos institucionalizados, capaces de representar los intereses colectivos de los ciudadanos, está estrechamente asociada con una mayor confianza en el gobierno.

### Hacia la simbiosis entre instituciones y confianza

Las instituciones pueden mitigar el enorme efecto distorsionador que genera la desconfianza tanto en la esfera privada como en la pública, entre los agentes económicos y entre los ciudadanos y el gobierno; este capítulo analiza algunos de ellos, desde las instituciones externas que vigilan el cumplimiento de normas y contratos (como los tribunales) hasta las elecciones y los partidos políticos. En todos los casos, los países de América Latina y el Caribe acusan un rezago considerable en relación con los países de la OCDE. Esta debilidad institucional reviste importancia para la confianza y el desarrollo. Las instituciones más sólidas se asocian sistemáticamente con una mayor confianza y con mejores resultados del

### Gráfico 7.11 ► Confianza e institucionalización de los partidos políticos en América Latina y el Caribe



Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de V-Dem y la Encuesta Mundial de Valores.

Notas: Los datos sobre la institucionalización de los partidos (2010–20) provienen de la base de datos de V-Dem en la Universidad de Gotemburgo. Según la definición de V-Dem, “la institucionalización de los partidos se refiere a diversos atributos de los partidos políticos en un país, por ejemplo, el nivel y la profundidad de la organización, los vínculos con la sociedad civil, los cuadros de los activistas del partido, los simpatizantes del partido en el electorado, coherencia de las plataformas y las ideologías del partido, votaciones que siguen la línea del partido entre los representantes del poder legislativo. Una puntuación alta en estos atributos generalmente indica un sistema de partidos más institucionalizados”. Los datos sobre la confianza provienen de la sexta (2010–14) y la séptima ola (2017–20) de la Encuesta Mundial de Valores. La muestra se limita a observaciones con elecciones competitivas según la DPI (2010–20). Cada punto es el promedio simple de las observaciones de cada país para los años 2010–20 y 2010–2020, el eje X y el eje Y, respectivamente. Las líneas punteadas representan los valores promedio en el conjunto de la muestra para cada variable. El total de la muestra abarca 11 países de América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Barbados, Chile, Colombia, Ecuador, Haití, México, Trinidad y Tobago y Uruguay.

desarrollo, a saber, un crecimiento a largo plazo más rápido, menos búsqueda de rentas y mayor provisión de bienes públicos.

Otras muchas disposiciones institucionales, que no se tratan en este capítulo, también pueden construir confianza o contrarrestar la desconfianza. En el sector privado, las empresas pueden resolver los litigios mediante el arbitraje profesional o a las asociaciones profesionales. También pueden aumentar la confianza en sus productos utilizando a terceros que se especializan en verificar la calidad. Sin embargo, no hay evidencia de que estos puedan sustituir plenamente a las instituciones externas de vigilancia que se consideran aquí.

Esta es solo una revisión parcial de las instituciones del Estado que pueden neutralizar la desconfianza. Aborda, pero no profundiza, en el papel que cumplen los organismos regulatorios para construir confianza entre empresas y ciudadanos. Se trata de un tema importante en sí mismo,

ya que dichos organismos pueden reducir la confianza de los ciudadanos si son abusivos y extraen rentas en lugar de hacer cumplir las regulaciones que mejoran el bienestar de los ciudadanos. Estos comportamientos abusivos por parte de los reguladores es más probable que ocurran si los ciudadanos están mal preparados para exigir que el gobierno rinda cuentas de cómo sirve sus intereses colectivos.

Asimismo, el capítulo deja de lado los mecanismos de control institucionales de balances y contrapesos que restringen las acciones oportunistas en la toma de decisiones de políticas y, por lo tanto, también aumentan la confianza.<sup>22</sup> Una vez más, no obstante, la eficacia de los mecanismos de control probablemente dependa de los incentivos de los actores que los gestionan. Es poco probable que los legisladores que no son elegidos de manera competitiva en elecciones limpias y que no se organizan en partidos políticos institucionalizados controlen al ejecutivo y lo restrinjan de adoptar medidas contrarias a los intereses ciudadanos. De la misma manera, el capítulo no analiza la facilidad con la que los recién llegados al escenario político pueden desafiar a los políticos ya establecidos, aunque la amenaza de su entrada puede limitar la conducta oportunista de los políticos y, de esta manera, incrementar la confianza.<sup>23</sup>

Los fiscales y los organismos de auditoría son otras entidades que realizan controles y crean balances dentro del gobierno. Estos aseguran a los ciudadanos que algunas conductas indebidas del gobierno serán sancionadas si los propios ciudadanos no son capaces de movilizarse para protestar. También proporcionan a los ciudadanos información que de otra manera no habrían obtenido, y así contribuyen a generar confianza en el sistema. Sin embargo, una vez más, estas instituciones no son un sustituto de las que se enfocan aquí, a saber, las elecciones limpias y los partidos institucionalizados. Cuando los ciudadanos tienen una capacidad limitada de movilizarse colectivamente y representarse a sí mismos, los políticos pueden imponer más limitaciones a las actividades de los fiscales y auditores, y de los organismos de regulación.

---

<sup>22</sup> Keefer y Stasavage (2003) muestran que los mecanismos de control refuerzan la independencia de los bancos centrales, lo que les permite adoptar políticas que disminuyen la inflación.

<sup>23</sup> Sattler (2013) observa que la desconfianza de los inversionistas en las políticas públicas que afectan a las empresas debería manifestarse en precios más bajos de las acciones. A partir de evidencia de 205 elecciones realizadas en diferentes países, Sattler muestra que la elección de gobiernos menos favorables a las empresas genera caídas a corto plazo en el mercado bursátil, pero solo en el caso de países con bajas barreras a la entrada de nuevas empresas. En esos países, la amenaza de la entrada limita las grandes oscilaciones de política pública.

El análisis apunta a que las prioridades deberían centrarse en la construcción de instituciones. La evidencia muestra de modo convincente que la resolución eficiente, rápida y predecible de los litigios por parte del sistema judicial tiene un efecto catalítico considerable en la actividad económica. En el sector público, es tentador centrar las reformas en el fortalecimiento de la administración pública y los organismos de auditoría: cuanto más receptiva sea la primera y más vigorosos sean estos últimos, más podrán confiar los ciudadanos en el gobierno. El experimento *Trustlab* patrocinado por la OCDE en seis países pertenecientes a dicha Organización descubrió que la percepción de la integridad del gobierno es el determinante más importante de la confianza en el gobierno (Murtin et al., 2018). Sin embargo, la confianza en el gobierno se construye sobre una base institucional que consiste en procesos electorales y partidos. Cuando la confianza generalizada es baja y la capacidad de los ciudadanos para actuar de forma colectiva es débil, resulta menos probable que los funcionarios públicos respeten la independencia de los fiscales y auditores. Por lo tanto, el fortalecimiento de los procesos electorales y los partidos políticos es una preocupación de primer orden, particularmente en los contextos de baja confianza.

Sin embargo, cabe hacer una advertencia. La confianza y las instituciones son complementarias (Bartling et al., 2021). Aunque instituciones como los sistemas judiciales independientes y los partidos políticos institucionalizados construyen confianza en el gobierno y en las personas, también son más difíciles de sostener cuando la confianza interpersonal y la confianza en el gobierno son débiles. La moralidad generalizada (un concepto amplio, congruente con la confianza interpersonal y las normas de comportamiento cívico) establece las bases de instituciones que funcionen bien (Tabellini, 2008a). En un sentido más optimista, los líderes pueden cambiar las normas para bien o para mal (Acemoglu y Jackson, 2015). Los líderes de alta calidad alientan a las instituciones a castigar las conductas oportunistas, lo cual mejora la confianza generalizada. Los líderes de baja calidad hacen lo contrario. El próximo capítulo planteará que cuando la confianza es baja y la organización de los ciudadanos enfrenta grandes obstáculos, la acción colectiva se torna más débil y las instituciones son más frágiles. Un enfoque que se centra en la reforma institucional no puede ignorar la necesidad de reforzar la confianza de los ciudadanos también por otros medios.



# La organización, la ciudadanía y el contrato social

*La región lucha por definir y defender sus contratos sociales y por ampliar los beneficios y obligaciones de la ciudadanía. Estas tareas inherentemente colectivas suponen un reto para las sociedades atomizadas. Las organizaciones —administración pública, partidos políticos, sociedad civil— superan los obstáculos de la atomización, pero son débiles en la región: fortalecer el contrato social en América Latina y el Caribe exige organizaciones más robustas.*

En 2019, cientos de miles de manifestantes se lanzaron a las calles de América Latina para exigir un nuevo contrato social, es decir, un nuevo acuerdo sobre los derechos y responsabilidades de los ciudadanos. Sin embargo, ¿de qué sirve un nuevo contrato social si no se vigila su cumplimiento? El control del cumplimiento del contrato social se enfrenta a un enorme dilema de acción colectiva. En todas partes, los ciudadanos prefieren los beneficios que otorga la existencia de un contrato social al trabajo que se requiere para defenderlo o cumplir con las responsabilidades que ese contrato implica. El control es un problema menor cuando los vínculos de la ciudadanía son sólidos y los ciudadanos suscriben el sentimiento expresado por Muhammad Ali: “El servicio a otros es la renta que pagas por tu cuarto aquí en la tierra”.<sup>1</sup> Desafortunadamente, y sobre todo en los países donde hay gran desconfianza y los vínculos de ciudadanía están deteriorados, el control social y la vigilancia del cumplimiento de dicho contrato adquiere una importancia fundamental. En este capítulo se sostiene que cuando los ciudadanos son empoderados para actuar de manera colectiva, es más probable que apoyen y defiendan un contrato

<sup>1</sup> Véase el enlace <https://www.usatoday.com/story/sports/boxing/2016/06/03/muhammad-ali-best-quotes-boxing/85370850/>.

social robusto. La acción colectiva rara vez es espontánea y suele necesitar que haya organizaciones que ayuden a los ciudadanos a solucionar los dilemas de acción colectiva que socavan los contratos sociales. Lamentablemente, las organizaciones de América Latina y el Caribe, desde los grupos de la sociedad civil y los partidos políticos hasta la propia administración pública, son débiles.

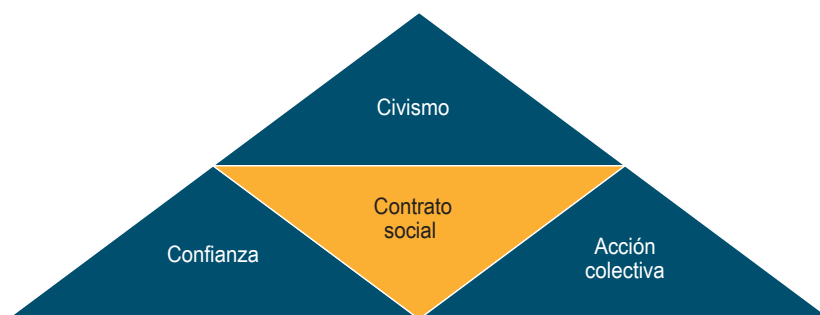
Las preocupaciones sobre el civismo, la acción colectiva y las instituciones no son nuevas ni exclusivas de la región. El filósofo y economista político francés de comienzos del siglo XIX, Alexis de Tocqueville, expresó su temor de que los individuos atomizados ignorarían la política y la gobernanza de sus sociedades, y así se socavaría el consenso sobre el cual debe basarse cualquier Estado (Lipset, 1960). A Tocqueville le preocupaba que “cada ciudadano (...) se aislara de la masa de sus semejantes y se recluyera en el círculo de la familia y los amigos; con esta pequeña sociedad formada a su medida, dejaría fácilmente la sociedad más amplia para que esta cuide de sí misma” (de Tocqueville 1969: 506). De Tocqueville expresaba el mismo sentimiento que Muhammad Ali manifestaría varias generaciones más tarde, a saber, que un elemento esencial de la ciudadanía es el “interés propio ilustrado (o bien entendido)”, la voluntad de sacrificar los intereses personales por el bien común (Goldstein, 1964: 43).

De Tocqueville describe cómo el parasitismo (*free-riding*) socava la tarea colectiva de elaborar y mantener el contrato social, que se halla incorporado en leyes, regulaciones y normas sociales informales. Dicho contrato sirve los intereses ciudadanos y proporciona un marco para que los ciudadanos actúen colectivamente con el fin de asegurar que su construcción y su cumplimiento mejoren su bienestar general. Si no actúan de forma colectiva, las leyes, regulaciones y normas sociales informales pueden ser capturadas por grupos más pequeños que utilizan el contrato social para la consecución de sus propios intereses. Desafortunadamente, como señaló Mancur Olson (1965), los ciudadanos no tienen ningún incentivo para participar en este tipo de esfuerzos colectivos. Les conviene más el parasitismo, a saber, confiar en que otros emprenderán las tareas colectivas mientras que ellos buscan vacíos legales y atajos, ignoran las normas sociales o hacen la vista gorda cuando las normas sociales se transgreden.

Cuando los vínculos entre los ciudadanos son débiles y la confianza en que otros cumplirán el contrato social es baja, los ciudadanos muestran el comportamiento que preocupaba a de Tocqueville: se conforman con contratos sociales limitados, que ofrecen escasos derechos y crean pocas obligaciones. En consonancia con su falta de confianza mutua y en las instituciones —en pocas palabras, su aprehensión en relación con la vigilancia del cumplimiento del contrato social—, los ciudadanos de toda



### Gráfico 8.1 ► El ecosistema del contrato social



Fuente: Elaboración de los autores.

América Latina y el Caribe no apoyan los derechos amplios de los demás (por ejemplo, las políticas redistributivas) y a menudo se desentienden de sus responsabilidades cívicas, a juzgar por las altas tasas de corrupción e informalidad de la región.

Este capítulo y los anteriores describen los elementos interrelacionados del ecosistema que sostienen los contratos sociales. Estos elementos se basan en una relación triangular entre confianza, acción colectiva y civismo (gráfico 8.1). La baja confianza vuelve más difícil la acción colectiva y deteriora los vínculos de civismo; la ausencia de organizaciones para solucionar los dilemas de acción colectiva disminuye la confianza de los ciudadanos entre sí y la conducta característica de los altos niveles de civismo; a su vez, los vínculos de ciudadanía lánguidos desalientan la conducta cívica, lo cual socava la confianza y debilita la acción colectiva. Sin los tres componentes, el ecosistema falla. A medida que estos elementos mejoran, los contratos sociales se vuelven más completos y robustos.

### Confianza, ciudadanía y acción colectiva: piedra angular del contrato social

Los bienes públicos y las transferencias de algunos ciudadanos a otros son una parte sustancial del funcionamiento del contrato social, que describe los derechos y obligaciones de cada ciudadano. El cumplimiento completo del contrato es clave, ya que todos los ciudadanos tienen incentivos para obtener los beneficios e ignorar sus obligaciones. La confianza y el civismo pueden superar estos incentivos. Si los ciudadanos son confiados y confiables, supondrán que otros contribuirán a los bienes públicos y se comprometerán. Si los niveles de civismo son altos, los ciudadanos tienen

un mayor sentido de las obligaciones mutuas y, por lo tanto, una mayor disposición a apoyar la provisión de bienes públicos.

Hay amplia evidencia que sostiene la lógica que vincula civismo, confianza y acción colectiva. Keefer et al. (2019) identifican el efecto de los vínculos sociales en la acción colectiva para proporcionar bienes públicos en los mercados populares de Perú. Los autores observan que en los mercados donde los fundadores disfrutaban de vínculos sociales más fuertes, el cumplimiento consiguiente de las normas internas era más sólido y era más probable que los mercados hubieran emprendido las acciones colectivas necesarias para construir la infraestructura clave del lugar (iluminación, techos, etc.). En China, la pertenencia a un clan aumenta la probabilidad de que el individuo inicie una actividad empresarial. Individualmente, los empresarios están expuestos a la depredación por parte de funcionarios públicos locales corruptos. Sin embargo, cuando las personas están respaldadas por un clan, que aumenta la posibilidad de que sus miembros se movilicen colectivamente para resistir a esa depredación, se enfrentan a menos obstáculos para la iniciativa empresarial (Zhang, 2019).

Es más probable que los gobiernos proporcionen bienes públicos cuando los ciudadanos pueden actuar de manera colectiva para reemplazar a las autoridades establecidas que siguen políticas inadecuadas y para recompensar a aquellos que implementan políticas mejores (véanse los capítulos 4 y 7) (Keefer, Scartascini y Vlaicu, 2018; 2020a). Sin embargo, como es habitual, todos los ciudadanos tienen un incentivo para aprovecharse de los esfuerzos que hacen los demás al fiscalizar el desempeño del gobierno. Una vez más, los vínculos sociales y el capital social reducen el parasitismo. Las conexiones sociales ayudan a los ciudadanos a coordinarse para reemplazar a los políticos con malos resultados (Arias et al., 2019). En los países donde el capital social es alto, es más probable que el electorado juzgue a los políticos por su capacidad de aumentar el bienestar social y no solo por su capacidad de mejorar su bienestar individual (Nannicini et al., 2013).<sup>2</sup> La evidencia señala que el capital social mejora verdaderamente el bienestar económico y el desempeño de las instituciones políticas.

La encuesta Latinobarómetro 2020 ofrece amplia evidencia de que las personas que confían más en la capacidad de su barrio para actuar colectivamente también se muestran más confiadas, y más dispuestas a apoyar los bienes públicos y a contribuir a ellos; también, eventualmente, tienen

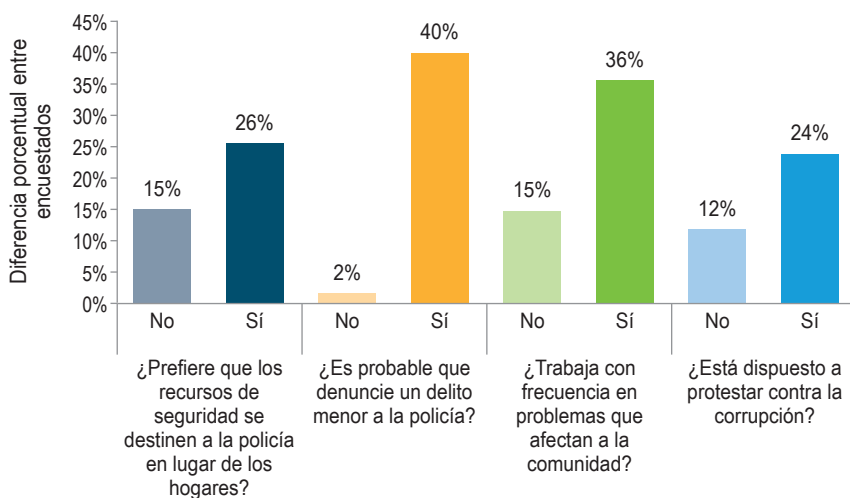
---

<sup>2</sup> Existe otra vertiente de la literatura que ha vinculado la cultura con el desempeño de las instituciones políticas; por ejemplo, Martínez-Bravo et al. (2017); Bisin y Verdier (2017); Boranbay y Guerriero (2019).

más fe en el gobierno y la democracia. La encuesta pregunta a los participantes acerca de la probabilidad de que su barrio pueda reunir 500 firmas para una petición que solicita al gobierno mejorar las aceras y calles del barrio. Se trata de una acción colectiva nada trivial, y la confianza en la capacidad del barrio para emprenderla debería reflejar el tipo de contrato social que los encuestados prefieren y su disposición a apoyarlo.

Los gráficos 8.2 y 8.3 comparan las respuestas de los participantes que creen que su barrio puede reunir 500 firmas con las de aquellos que no lo creen. Cuando se les pregunta si los recursos públicos para mejorar la seguridad pública deberían asignarse a la policía o, al contrario, distribuirse entre los hogares para que velen por su propia protección, aquellos que creen más en la acción colectiva del barrio prefieren la opción de la policía. También es más probable que digan que si fueran víctimas de un delito menor, lo denunciarían a la policía. Estos encuestados también se comprometen más en la construcción del contrato social: es más probable que trabajen en un asunto de importancia para la comunidad y participen

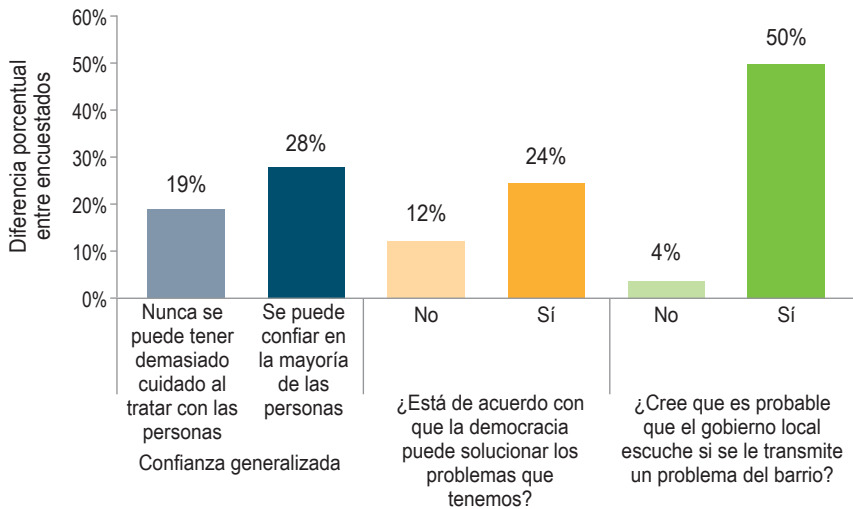
**Gráfico 8.2** ▶ Acción colectiva, confianza y apoyo a los bienes públicos



Fuente: Elaboración de los autores basada en datos de Latinobarómetro 2020.

Nota: Las barras representan la diferencia de porcentaje para cada submuestra en una determinada pregunta sobre los bienes públicos, entre el grupo de encuestados que respondieron "sí" a la pregunta sobre la acción colectiva en relación con la probabilidad de reunir 500 firmas, y el grupo que contestó que no era probable que las reunieran. La variable de acción colectiva de la probabilidad de reunir 500 firmas se basa en la pregunta: "Muchas aceras y calles de la ciudad están en mal estado. Imagine que el gobierno entrega a los barrios recursos para el mantenimiento a aquellos vecinos que presentan una petición con 500 firmas. ¿Cuán probable cree usted que sería que su barrio reuniera 500 firmas para esa petición?". Las respuestas fueron agregadas en la categoría "Sí" en caso de "Muy probable" o "Algo probable"; y en la categoría "No" en caso de "Escasa probabilidad" o "Ninguna probabilidad". Cada submuestra proveniente de las variables de los bienes públicos (por ejemplo, recursos para la policía, dispuestos a manifestarse contra la corrupción, etc.), se ha fijado en un 100%.

### Gráfico 8.3 ▶ Acción colectiva y confianza



Fuente: Elaboración de los autores basada en datos del Latinobarómetro 2020.

Nota: Las barras representan la diferencia de porcentaje para cada submuestra en una determinada pregunta sobre los bienes públicos, entre el grupo de encuestados que respondieron "sí" a la pregunta sobre la acción colectiva en relación con la probabilidad de reunir 500 firmas, y el grupo que contestó que no era probable que las reunieran. La variable de acción colectiva de la probabilidad de reunir 500 firmas se basa en la pregunta: "Muchas aceras y calles de la ciudad están en mal estado. Imagine que el gobierno entrega a los barrios recursos para el mantenimiento a aquellos vecinos que presentan una petición con 500 firmas. ¿Cuán probable cree usted que sería que su barrio reuniera 500 firmas para esa petición?". Las respuestas fueron agregadas en la categoría "Sí" en caso de "Muy probable" o "Algo probable"; y en la categoría "No" en caso de "Escasa probabilidad" o "Ninguna probabilidad". Cada submuestra proveniente de las variables de los bienes públicos (por ejemplo, recursos para la policía, disposición a manifestarse contra la corrupción, etc.), se ha fijado en un 100%.

en una marcha o manifestación contra la corrupción. De hecho, están más dispuestos a manifestarse a propósito de diversos problemas, por ejemplo, mejorar la salud y la educación, defender los derechos democráticos o responder al cambio climático.

El gráfico 8.3 demuestra la relación entre confianza en la acción colectiva del barrio y una mayor confianza en los demás y en el gobierno; la confianza interpersonal y una preferencia por la democracia son significativamente más altas entre quienes creen que su barrio podría reunir 500 firmas. Es más probable que esas personas consideren que el gobierno local los escucharía si le plantearan un problema relacionado con el barrio.

No existen bases de datos amplias a nivel de país con información sobre la acción colectiva similares a los de la pregunta relacionada con las 500 firmas. Sin embargo, los datos presentados en el capítulo 4 ilustran la estrecha conexión que hay en diferentes países entre confianza interpersonal y provisión de bienes públicos —salud y educación—,

y la acción colectiva para monitorear la corrupción y la calidad de la regulación.

La confianza interpersonal está significativamente correlacionada con la provisión de servicios de salud y educación, así como con el control de la corrupción. Los ciudadanos condenan de forma universal las prácticas ilegales como los sobornos a cambio de obtener un servicio público, pero su capacidad limitada para actuar colectivamente obstaculiza sus posibilidades de reducir estas prácticas. Por ejemplo, la corrupción acabaría si cada ciudadano se negara a pagar un soborno, pero cada persona prefiere caer en dicha práctica con el fin de obtener un servicio público que valora más que el cohecho (You, 2018). También desean un mundo en el que la calidad de la regulación pública sea alta, pero escogen aprovecharse de los esfuerzos de los demás para que supervisen esa calidad. La confianza interpersonal está asociada significativamente con una regulación de mayor calidad, lo que refleja el papel esencial que desempeña para resolver los dilemas de acción colectiva.

Incluso a nivel del barrio, es poco probable que la acción colectiva sea espontánea; normalmente requiere cierto nivel de organización del propio barrio, incluidos líderes que monitoreen el esfuerzo de los vecinos y que llamen a las puertas de aquellos que no participen. En términos más generales, las organizaciones constituyen un punto de entrada crucial en la relación triangular entre confianza, acción colectiva y ciudadanía. Cuando son robustas, facilitan a los ciudadanos la acción colectiva para vigilar el cumplimiento del contrato social y aumentar la confianza de los ciudadanos de que los demás respetarán dicho contrato.

### Las organizaciones: apoyo al contrato social

Las organizaciones son esenciales para promover la acción colectiva en prácticamente todos los aspectos del contrato social. La acción colectiva sólida depende de la organización del grupo: ¿los líderes controlan el parasitismo, los miembros del grupo seleccionan a líderes que disuaden del parasitismo y pueden sustituir a los líderes que ejercen la autoridad para favorecer sus intereses privados en lugar de los intereses del grupo? (Ostrom, 2000). Hay tres tipos de organizaciones que son particularmente relevantes para el contrato social. Todas son significativamente más débiles en América Latina y el Caribe que en los países de la OCDE. Una es la administración pública. En última instancia, en todas las sociedades modernas la administración pública es responsable de la implementación de muchos elementos del contrato social que están incorporados en reglas y regulaciones formales. La administración pública asegura que los ciudadanos

reciban lo que se les debe en el marco del contrato y que cumplan con sus obligaciones.

En segundo lugar, se encuentran los partidos políticos. Los ciudadanos desean que la administración pública lleve a cabo sus tareas y vigile el cumplimiento del contrato social. No suelen supervisar directamente a la administración pública, sino que dependen de los políticos, que tienen una responsabilidad directa para asegurar que el sector público sea efectivo. Sin embargo, la supervisión ciudadana de los políticos suele ser incompleta. Cuando es débil, los políticos están menos interesados en apoyar una administración pública que funciona bien y es más probable que se desentiendan de sus responsabilidades de supervisión. Si actúan colectivamente, los ciudadanos pueden ejercer presión sobre los políticos para asegurar una administración pública que funcione bien. Los partidos políticos son una de las principales organizaciones que pueden disminuir los costos de la acción colectiva de los ciudadanos para exigir que el gobierno rinda cuentas de su desempeño.

El tercer lugar lo ocupan las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Gracias a ellas, los ciudadanos que piensan de la misma manera pueden lograr objetivos colectivos que comprenden desde el apoyo a las artes hasta el activismo a favor del trabajo de beneficencia o las actividades deportivas. Los sindicatos, las asociaciones de empleadores y las cámaras de comercio son otras OSC que solucionan los problemas de acción colectiva de los trabajadores y las empresas. A diferencia de los partidos políticos, ninguna de estas organizaciones tiene un rol formal directo en la formación ni en la conducción del gobierno. No nombran candidatos para puestos políticos. Sin embargo, muchas misiones de las OSC están directamente relacionadas con el contrato social, a saber, presionan para que el contrato se reforme o para que se implemente de una manera más acorde con los intereses de los miembros de las organizaciones. En los países donde las OSC son más sólidas y más capaces de resolver los problemas de acción colectiva de los ciudadanos, es más habitual que estos últimos tengan una conducta cívica.

### La administración pública: un pilar inestable del contrato social

Aunque no se suele describir de esta manera, la administración pública existe para superar los problemas de acción colectiva a los que se enfrentan los ciudadanos para asegurar la implementación del contrato social. Los ciudadanos dependen de ella para velar por el cumplimiento de las obligaciones del contrato social, es decir, pagar impuestos, respetar las regulaciones o abstenerse de conductas oportunistas en las interacciones

con otros ciudadanos. También dependen de la administración pública para distribuir los beneficios contemplados en el contrato social, a saber, el uso eficiente de las contribuciones para proporcionar bienes públicos que abarcan desde la educación y la salud hasta la defensa nacional. Los gobiernos desempeñan un papel tan fundamental en la solución de los problemas de acción colectiva de los ciudadanos que el principal objetivo de los partidos políticos y de muchas OSC consiste en coordinar los esfuerzos de los ciudadanos para supervisar las decisiones de la administración pública.

Sin embargo, la administración pública es ante todo una organización. Soluciona los problemas de los ciudadanos solo si está sistematizada para llevar a cabo esta misión. ¿Se comprometen los líderes a servir el interés público? ¿La organización contrata y promueve a las personas dedicadas y capaces de emprender esta misión y les paga en función de su éxito? ¿Destina un presupuesto y asigna recursos para servir de forma eficiente los intereses colectivos de los ciudadanos? Una de las características más importantes, aunque intangible, de una organización es si promueve la confianza. Si los empleados no confían entre sí, la colaboración es difícil, aunque las organizaciones existen precisamente para promover la colaboración. Cuando los líderes y los empleados desconfían unos de otros, el costo y la dificultad de motivar a los empleados se disparan.

No obstante, en lugar de servir el interés público a menudo la administración pública parece estar al servicio de sus propios intereses. El personal del sector público tiene una remuneración mayor que su contraparte del sector privado, sobre todo en los países más pobres, donde los problemas de gobernanza (una débil supervisión del cumplimiento del contrato social) son más graves (Finan, Olken y Pande, 2015). Con datos de encuestas de hogares de 68 países de todo el mundo, Gindling et al. (2020) observan que las primas salariales en gran parte desaparecen si los trabajadores del sector público se comparan solo con los empleados del sector privado formal, aunque esta no es la comparación más significativa en una región de alta informalidad. Si se pone el foco específicamente en América Latina y se contrasta el personal del sector público con el del sector privado, se puede apreciar que el trabajador promedio del primero gana más y que esa diferencia ha ido aumentando a lo largo del período 1992-2007 (Mizala, Romaguera y Gallegos, 2011). Los trabajadores más calificados del sector público (aquellos con más probabilidades de contribuir significativamente a la misión del sector) son la excepción a este patrón. Lamentablemente, se enfrentan a una penalización salarial. La brecha salarial público-privada no está relacionada con los indicadores de la efectividad del gobierno.

Las evaluaciones internacionales demuestran que el desempeño del sector público es relativamente bajo en América Latina y el Caribe. Una gran cantidad de evidencia focalizada en la región resalta las carencias organizacionales, incluidos los bajos niveles de confianza entre funcionarios y *managers*, lo cual limita la capacidad de la administración pública para servir los intereses colectivos de los ciudadanos.

En el capítulo 4 y otras secciones del libro se muestran los indicadores de calidad de la administración pública más ampliamente utilizados: el control de la corrupción y la calidad regulatoria en los WGI. Cada índice oscila entre -2,5 y 2,5. En 2019 la puntuación promedio de los países en América Latina y el Caribe se acercaba a -0,20 para cada uno de los dos indicadores (-0,15, con exclusión de Haití); para la OCDE (menos los cuatro países de América Latina y el Caribe que la integran) es de aproximadamente 1,3 para cada uno de los indicadores. La diferencia es enorme. Al agregar los dos grupos de países (OCDE y América Latina y el Caribe) la desviación estándar de las puntuaciones es aproximadamente 1 y la diferencia en los promedios entre los dos grupos se acerca a 1,5 desviaciones estándar. Hay 63 países fuera de América Latina y el Caribe y de la OCDE que tienen valores en el índice superiores al promedio de América Latina y el Caribe.

El nivel de financiamiento y el contenido de las políticas públicas sin duda ayudan a explicar las diferencias en la calidad de la administración pública de diferentes países. Sin un financiamiento adecuado, las administraciones públicas no pueden llevar a cabo su mandato para hacer cumplir el contrato social. Si el contrato social en sí mismo no está suficientemente especificado (y se muestra permisivo ante la búsqueda de rentas por parte de los funcionarios públicos y tolerante ante la baja calidad regulatoria), incluso las administraciones públicas que llevan a cabo sus funciones no alcanzarán buenos resultados en estos ámbitos.

El hecho de que los trabajadores del sector público en promedio recibían el mismo salario o un salario superior al de sus contrapartes del sector privado sugiere que los recursos no son el único obstáculo para la calidad de la administración pública. La organización también es clave. La administración pública no alcanza sus objetivos cuando los directivos y los empleados no asumen el objetivo de servicio público y cuando los líderes son incapaces de controlar el parasitismo de los empleados. Las encuestas y los análisis de las organizaciones del sector público de América Latina y el Caribe indican que los procesos de toma de decisiones no están organizados para centrarse en el bienestar colectivo de los ciudadanos.

¿En qué medida la administración del sector público en América Latina y el Caribe está orientada hacia la producción de resultados que beneficien



a los ciudadanos? La administración basada en resultados es una de las muchas iniciativas emprendidas por los países deseosos de mejorar su ejecución. Incorpora cinco pilares, entre ellos: la planificación y los presupuestos orientados en función de resultados, las herramientas y normas de la administración financiera de los proyectos, y el monitoreo y la evaluación. Según un ejercicio de evaluación llevado a cabo por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en una escala de 0 a 5 en cada una de las cinco dimensiones, el promedio de la región en 2013 fue inferior a 3, y dejó entrever graves defectos en la planificación orientada a resultados, los presupuestos basados en resultados, la administración financiera del sector público, la administración de programas y proyectos, y el monitoreo y la evaluación (Kaufmann, Sanginés y García Moreno, 2015). Evidentemente, las organizaciones del sector público de la región no supervisan ni coordinan estrechamente los esfuerzos de los empleados para aumentar el bienestar de los ciudadanos. Sobre la base de una evaluación de los sistemas de gestión de los recursos humanos en la mayoría de los países de la región, en varias dimensiones que incluían el mérito y la eficiencia, en 2013, la mayoría de los países arrojaba una puntuación inferior a 50 en un índice de 100 puntos; solo dos países tenían una puntuación superior a 60 y ninguno se situaba por encima de los 70 (Cortázar Velarde et al., 2014).

La ausencia de confianza es un obstáculo enorme para una organización efectiva. Si los empleados del sector público no confían en los líderes de sus organizaciones, no esperarán que esos líderes gestionen sus recursos humanos y financieros en el cumplimiento de la misión de servicio público de la organización. Esto disminuye la motivación y aumenta el problema del parasitismo: ¿por qué esforzarse en trabajar para cumplir la misión cuando los demás no lo hacen y, por lo tanto, es probable que la misión fracase? Cuando los empleados del sector público no confían en sus pares del sector público los incentivos para colaborar se desvanecen, lo cual atenta contra la empresa colectiva. En resumen, al igual que todas las organizaciones, el sector público tiene dificultades para lograr su misión cuando el liderazgo y el personal exhiben baja confianza.

La desconfianza es un gran problema en la administración pública —y en los trabajadores del sector público— de la región. La Encuesta del Sector Público del BID aplicada en 2020 (Keefer, Perilla y Vlaicu, 2020) a funcionarios públicos de la región documenta altos niveles de desconfianza. La encuesta recogió las respuestas de 2.155 personas de 18 países de América Latina y el Caribe que habían participado en los Diálogos de Política Regional con el BID. Todas estaban en ese momento empleadas en el sector público, o lo habían estado. En promedio, solo el 51% declaró que confiaba en sus compañeros de trabajo, mientras que solo el 26% expresó

confianza en los funcionarios públicos en general. Schuster et al. (2020) preguntaron a una muestra grande y representativa de funcionarios públicos chilenos sobre la confianza en sus pares, en sus superiores directos y en los *managers* de rango superior (directivos). Dado que Chile tiene uno de los sectores públicos más efectivos de la región, no es de extrañar que la confianza sea mayor que en la muestra general. Sin embargo, más de una tercera parte de los encuestados no creían que podían confiar en sus compañeros o en sus directivos superiores. Solo el 46% declaró que se podía confiar en los *managers* de alto rango.

Un gran desafío para cualquier organización consiste en contratar y promover a las personas que más fomentan las metas organizacionales, es decir, contar con una gestión meritocrática de los recursos humanos.<sup>3</sup> En el sector público, los principios meritocráticos implican seleccionar y promover a las personas más calificadas para beneficio del interés público. Sin embargo, como ya se ha señalado, en un contexto caracterizado por la desconfianza las conexiones personales se valoran más: las empresas eligen delegar en miembros de la familia menos capaces que en personas más competentes, pero que no pertenecen a la familia (véase el capítulo 3). En el sector público, esta misma dinámica asume la forma de una preferencia por las decisiones basadas en el clientelismo en lugar de las de un personal meritocrático.

Por lo tanto, en el sector público la confianza debería asociarse con la gestión del personal meritocrático. Keefer, Perilla y Vlaicu (2020) proporcionan evidencia novedosa al respecto utilizando la Encuesta del Sector Público del BID. En aquellos países de la región que Kaufmann, Sanginés y García Moreno (2015) clasifican como meritocráticos, la confianza de los encuestados en otros empleados públicos es casi el doble de alta: el 39% señala que confían en otros empleados públicos, en comparación con el 21% correspondiente a los sistemas no basados en el mérito. La diferencia en la confianza interpersonal expresada por los participantes de la encuesta también es grande, y equivale a casi 8 puntos porcentuales.

Además de la confianza, la ciudadanía también es clave en la organización del sector público. En dicho sector, la ciudadanía asume la forma de motivación prosocial, es decir, la motivación intrínseca para mejorar el bienestar social. Es preciso insistir en la importancia de la motivación prosocial. Los funcionarios públicos disfrutan necesariamente de una notoria discrecionalidad en cuanto a la forma de implementar el contrato social,

<sup>3</sup> Véase, por ejemplo, Muñoz y Prem (2020), que utilizan una reforma del servicio civil en Colombia para demostrar que los directores de escuela contratados en el marco de un proceso más competitivo y transparente eran más efectivos, con efectos positivos importantes en el aprendizaje de los alumnos.

desde la vigilancia policial, la educación y la regulación hasta la atención de la salud y las auditorías tributarias. En ausencia de una motivación prosocial, es más probable que se abuse de la discrecionalidad, lo cual daña el desempeño del sector público y reduce la confianza pública en el gobierno. Banuri et al. (2018) encuentran evidencia del alcance de la motivación prosocial en experimentos realizados con personal de salud del sector público. Los participantes podían ocuparse de pacientes pobres, que requerían más tiempo y esfuerzo, o dedicarse a pacientes más ricos, que eran más fáciles de tratar. Quienes solo trataran a pacientes más ricos podrían ganar más dinero. Sin embargo, la proporción de personas pobres atendidas por trabajadores de la salud más intrínsecamente motivados para servir a los pobres demostró ser un tercio más alta que el porcentaje de personas pobres atendidas por profesionales menos motivados. El impacto de la motivación intrínseca para servir a los pobres fue mayor que el impacto de una prima monetaria por servir a pacientes pobres.

La única encuesta amplia de funcionarios públicos de la región que captura su prosocialidad —su nivel de ciudadanía— fue emprendida por Schuster et al. (2020) en Chile.<sup>4</sup> Una vez más, dada la relativa efectividad de la administración pública chilena, es poco probable que las respuestas sean representativas de los funcionarios públicos de la región. En efecto, la escasez de encuestas efectuadas en la región sugiere una falta de preocupación a propósito de la motivación y el desempeño de los funcionarios públicos, que es sintomática de bajos niveles de confianza y ciudadanía. Sin embargo, la encuesta aplicada en Chile resulta alentadora: cerca del 80% de los encuestados se mostró de acuerdo con estas afirmaciones: “Estoy dispuesto a hacer sacrificios por el bien de la sociedad”; “Siento un fuerte arraigo con el servicio público”; y “Los valores de la función pública son muy similares a los míos”. Un porcentaje menor, el 70%, se manifestó de acuerdo con la afirmación “Ser funcionario público es una parte central de mi identidad”.

La motivación prosocial de los funcionarios públicos está vinculada a su confianza en los ciudadanos e influye en cómo los funcionarios ejercen esa discrecionalidad para hacer cumplir el contrato social. Cuando no confían en los ciudadanos, tienden a favorecer medidas más estrictas e intrusivas para hacer cumplir el contrato; cuando confían, es probable que se muestren más relajados en cuanto al cumplimiento. En América Latina y el Caribe hay evidencia de esto proveniente de la Encuesta del Sector Público del BID. En dicha encuesta, solo el 41% de los participantes se mostró de acuerdo con que en general se podía confiar en los ciudadanos.

<sup>4</sup> Dal Bó, Finan y Rossi (2013) miden la motivación de los aspirantes a un trabajo del sector público en México.

Sus respuestas coincidieron con sus preferencias en materia de políticas. Quienes manifestaron una mayor confianza en los ciudadanos tenían más probabilidades de apoyar la ampliación de los servicios en línea, lo que limita su capacidad de supervisar directamente la conducta ciudadana. En cambio, los encuestados con baja confianza en los ciudadanos y alta confianza en los funcionarios públicos apoyaron una supervisión significativamente más estricta de parte del gobierno con respecto a las directrices de distanciamiento social durante la pandemia (véase el recuadro 8.1).

### **Recuadro 8.1** ▶ La confianza y las respuestas a la pandemia

Desde el comienzo de la pandemia, mantener distanciamiento físico fue un objetivo de política para disminuir los contagios. Un punto de discusión en todo el mundo fue en qué medida los gobiernos debían vigilar el cumplimiento del distanciamiento. La confianza y la ciudadanía influyen significativamente en ambos, como se puede apreciar en el capítulo 5. La relación entre “deber cívico” y distanciamiento físico está bien establecida. Borgonovi y Andrieu (2020) muestran que los condados de Estados Unidos con niveles más altos en un índice de nueve componentes de capital social reducían su movilidad más rápido como respuesta a la pandemia. Con evidencia tanto de Europa como de Estados Unidos, Barrios et al. (2020) observan un mayor distanciamiento social voluntario durante las primeras fases de la pandemia en las personas con un sentido superior del deber cívico, medido este en el plano individual por la participación de los votantes, por el número de asociaciones per cápita en cada condado de Estados Unidos, así como por la participación electoral, la tasa de respuesta censal y el número de organizaciones sin fines de lucro.

El impacto de la confianza en el cumplimiento de las actitudes de los funcionarios públicos, que se revela en el capítulo 4, es menos conocido. En la encuesta de 2020 de los funcionarios públicos de la región, aquellos que expresaron una mayor confianza en los ciudadanos y menos confianza en otros funcionarios públicos favorecieron una menor supervisión del cumplimiento del distanciamiento físico por parte de los gobiernos. Quienes señalaron confiar menos en los ciudadanos y más en los funcionarios públicos se inclinaron por una mayor vigilancia del gobierno.

La evidencia específica de los comportamientos y decisiones durante la pandemia son relevantes para entender las regulaciones públicas en términos más generales. Las preferencias de la opinión pública a favor de la regulación disminuyen cuando la confianza generalizada es mayor (Aghion et al., 2010). Los análisis de las respuestas a la Encuesta del Sector Público del BID 2020 también indican que la confianza en los ciudadanos y en otros funcionarios públicos influye en las actitudes de los funcionarios hacia toda la gama de regulaciones y la supervisión del gobierno: aquellos que confían menos en los ciudadanos y más en otros funcionarios es probable que favorezcan más que otros una regulación más severa e intrusiva.

Los cambios organizacionales para mejorar la supervisión del contrato social por parte de la administración pública pueden asumir diversas formas, pero todos requieren objetivos organizacionales e incentivos de los empleados y una capacidad para alinearse claramente con los intereses de los ciudadanos. Khan, Khwaja y Olken (2016, 2019) presentan evidencia experimental de Pakistán que indica que introducir incentivos puramente pecuniarios para llevar a cabo metas fácilmente medibles (mayor recaudación tributaria) puede mejorar el desempeño en un contexto donde ni los objetivos de la administración pública ni los incentivos de sus empleados son notablemente prosociales. Sin embargo, los esfuerzos realizados en la mayoría de las tareas del sector público no son fácilmente observables (la calidad de una regulación o la preparación para emergencias) y el producto que surge como resultado de los esfuerzos es difícil de atribuir a trabajadores individuales. Centrarse en la prosocialidad tanto en los objetivos de la organización como en la gestión de sus recursos humanos puede ser una manera más efectiva y potencialmente menos costosa de mejorar el desempeño de la administración pública (Banuri y Keefer, 2016).

### El potencial de los partidos políticos

El problema de la supervisión ciudadana del gobierno es un tema recurrente en este libro. El capítulo 4 describe cómo la desconfianza ciudadana distorsiona los incentivos políticos para producir políticas para el interés público. El capítulo 7 sostiene que las instituciones pueden compensar la desconfianza en el gobierno. Entre dichas instituciones se destacan los partidos políticos, que desempeñan un papel doble. En efecto, los partidos son fundamentalmente organizaciones, pero también están incorporados en las instituciones políticas de los países. Este capítulo vuelve al rol de los partidos políticos como organización relevante en el contrato social. Presenta evidencia de que la organización de los partidos políticos en América Latina y el Caribe no facilita la acción colectiva de los miembros de los partidos. También demuestra que allí donde los partidos están mejor organizados para solucionar los problemas de acción colectiva de sus miembros, los indicadores de ciudadanía son más sólidos.

Los partidos políticos se enfrentan a problemas organizacionales como los de la administración pública y de todas las organizaciones. ¿Están los líderes comprometidos con la misión de servir los intereses colectivos de sus miembros? ¿Recompensan o sancionan a los miembros del partido y a los candidatos por sus contribuciones o por desatender la misión del partido? A su vez, los miembros y líderes del partido, ¿confían mutuamente? Los partidos con estas características, los partidos políticos “institucionalizados”,

están necesariamente dedicados a solucionar los problemas de acción colectiva de los ciudadanos, o al menos de aquellos ciudadanos que comparten la visión del partido para resolver los problemas prioritarios de la sociedad.

Una indicación clave de la organización de los partidos es cómo seleccionan a sus candidatos. Los miembros, ¿se interesan más en promover el bienestar de los ciudadanos que en aprovecharse del poder político para enriquecerse? Besley (2005) abordó las disposiciones institucionales que alientan a las personas prosociales a ingresar en la política y las tres funciones que deben llevar a cabo, a saber: conseguir que la política sea más atractiva para quienes se preocupan de servir al público que para aquellos que principalmente buscan rentas; aumentar las posibilidades de éxito de los candidatos prosociales en las elecciones, y exigir suficiente rendición de cuentas de modo que quienes ocupan puestos sin estar motivados actúen como si estuvieran motivados o sean expulsados del puesto que ocupan. Los partidos políticos son cruciales en cada una de estas funciones.

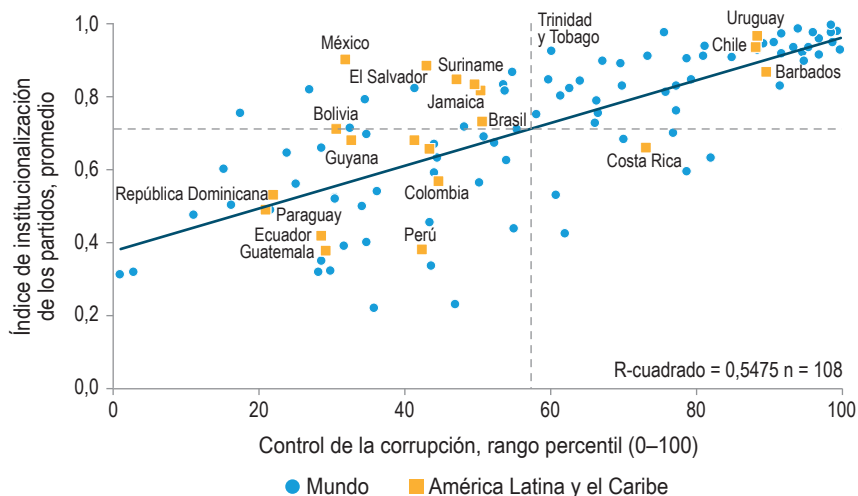
Los partidos son primordiales para los votantes y sus demandas de un contrato social más robusto. La evidencia de la encuesta Latinobarómetro 2020 destaca su importancia en el caso particular del apoyo a los recursos para la vigilancia policial. Entre los encuestados que confían en los partidos políticos, un porcentaje muy superior (el 60%) prefiere asignar más recursos a la policía para asegurar la seguridad pública que asignar recursos directamente a los hogares para apoyar sus esfuerzos privados con el fin de mejorar la seguridad. Solo el 40% prefiere asignar los recursos a los hogares. Sin embargo, entre aquellos que no confían en los partidos políticos, la diferencia es insignificante: el 51% prefiere que los recursos sean asignados a la policía en comparación con el 49%, que se muestra indiferente o prefiere que los recursos sean entregados directamente a los hogares.

La organización de los partidos políticos tiene una influencia directa en la robustez del contrato social. El proyecto V-Dem (Coppedge et al., 2021) ha recopilado datos sin precedentes sobre las características políticas de los países, desde décadas atrás hasta 2020, lo cual permite una visión más acabada de esta relación fundamental. El índice de institucionalización de los partidos de V-Dem (Coppedge et al., 2021) captura en términos amplios el nivel y la profundidad de la organización de los partidos, sus vínculos con la sociedad civil, si tienen cuadros de activistas y muchos partidarios en el electorado, si sus plataformas e ideologías son coherentes y si sus representantes en el poder legislativo votan unidos. Si la organización del partido es escasa —si carece, por ejemplo, de estructuras para administrar los recursos humanos y los presupuestos— su capacidad para solucionar los problemas de acción colectiva de los miembros será inherentemente débil. Si los partidos tienen pocos seguidores

en la población, está claro que no movilizan a los ciudadanos en aras de la acción colectiva. La falta de plataformas e ideologías coherentes significa que los partidos ni siquiera intentan solucionar los problemas colectivos de los ciudadanos, es decir, no pueden movilizar a los ciudadanos para solucionar un problema de acción colectiva si las plataformas del partido no identifican ni el problema ni la solución. Por último, un indicador básico de si los partidos controlan el parasitismo de sus miembros es la medida en que sus legisladores votan unidos.

Los partidos de América Latina y el Caribe tienen una puntuación significativamente más baja en el índice V-Dem que los partidos políticos de la OCDE. El índice varía entre 0 y 1 y el promedio regional es 0,65, mientras que el de la OCDE asciende a 0,91. La diferencia es enorme, más de una desviación estándar, y es probable que tenga consecuencias significativas en la acción colectiva de los ciudadanos para exigir que el gobierno rinda cuentas (véanse los gráficos 8.4 al 8.10).

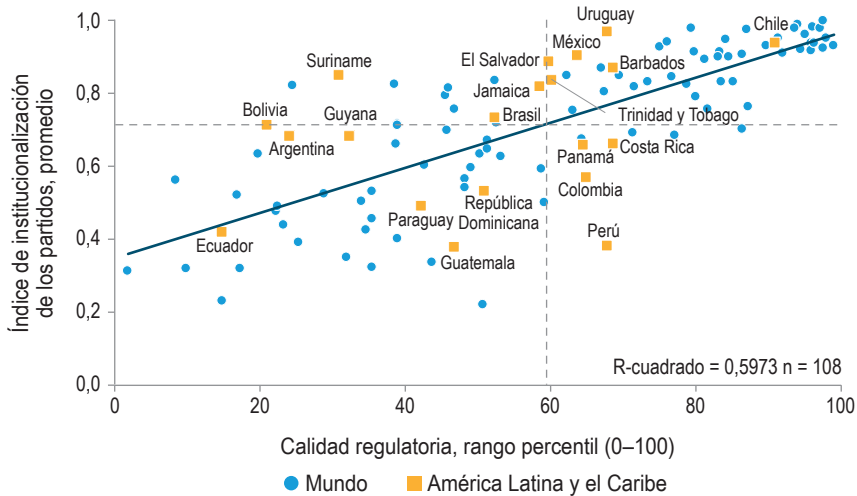
**Gráfico 8.4** ▶ Relación entre institucionalización de los partidos políticos y corrupción



*Fuente:* Elaboración de los autores basada en datos de Variedades de Democracia (V-Dem) y en los Indicadores de Gobernanza Mundial (WGI).

*Notas:* El índice de institucionalización de los partidos (2010-20) proviene de la base de datos de V-Dem de la Universidad de Gotemburgo. El control de la corrupción proviene de los WGI (2010-17), es el rango de percentil entre todos los países y oscila entre 0 (el más bajo) y 100 (el más alto). La muestra se limita a aquellos países categorizados como democracias de acuerdo con la clasificación de la base de datos de V-Dem. Cada punto es el promedio simple de las observaciones de cada país para los años 2010-17 y 2010-20, el eje X y el eje Y, respectivamente. Las líneas discontinuas representan los valores promedio en el conjunto de la muestra para cada variable. La muestra total comprende 108 países, entre los cuales se encuentran: Argentina, Bolivia, Brasil, Barbados, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago y Uruguay.

### Gráfico 8.5 ► Relación entre institucionalización de los partidos políticos y calidad regulatoria



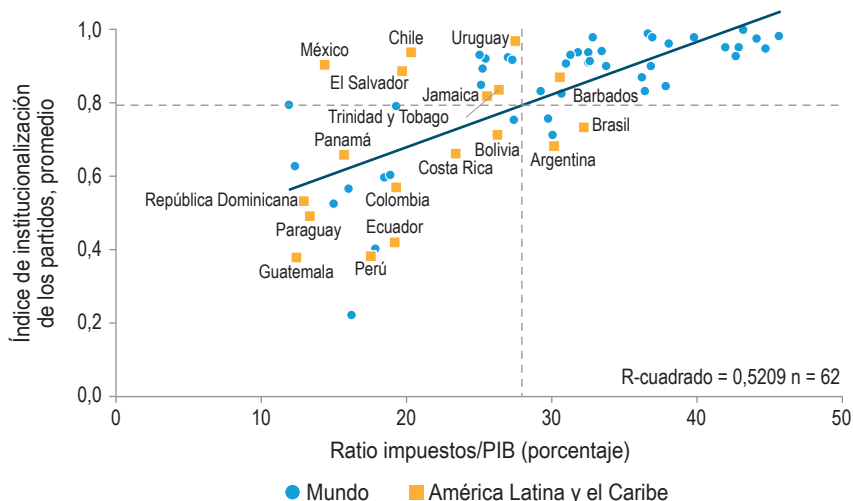
*Fuente:* Elaboración de los autores basada en datos de Variedades de Democracia (V-Dem) y en los Indicadores de Gobernanza Mundial (WGI).

*Notas:* Véanse las notas del gráfico 8.4. La calidad regulatoria proviene de los WGI (2010-17), es el rango de percentiles entre todos los países y oscila entre 0 (el más bajo) y 100 (el más alto). Captura las percepciones de la capacidad del gobierno para formular e implementar políticas y regulaciones sólidas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado. La muestra total comprende 108 países, entre los cuales se encuentran: Argentina, Bolivia, Brasil, Barbados, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago y Uruguay.

Si los partidos políticos institucionalizados ayudan a los ciudadanos a actuar colectivamente para que el gobierno rinda cuentas, uno de los resultados debería ser un mayor compromiso político para controlar la corrupción y la calidad regulatoria, elementos que contribuyen al bienestar colectivo de los ciudadanos y también les ofrecen fuertes incentivos para sacar ventaja, por ejemplo, mediante el pago de sobornos para asegurarse un acceso más barato a los servicios públicos o para evitar los costos de cumplir con requisitos regulatorios. De hecho, tanto el control de la corrupción como la calidad regulatoria son más sólidos cuando los partidos políticos están más institucionalizados (gráficos 8.4 y 8.5).<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Palanza, Scartascini y Tommasi (2016) encuentran una correlación positiva en América Latina y el Caribe entre la institucionalización de los partidos políticos y la institucionalización del Congreso. Los congresos más sólidos refuerzan la capacidad de exigir que los empleados del sector público y los políticos rindan cuentas, lo cual fortalece el ciclo positivo.



**Gráfico 8.6** ▶ Relación entre institucionalización de los partidos políticos y disposición a pagar impuestos

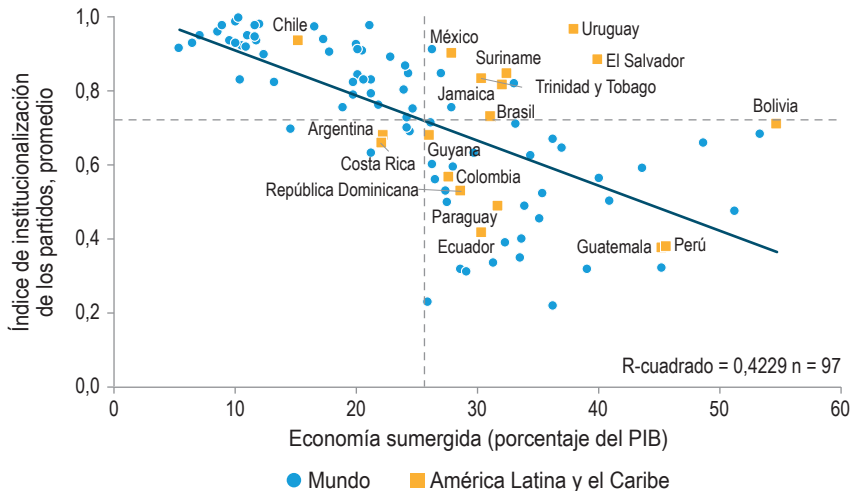
*Fuente:* Elaboración de los autores a partir de datos de Variedades de Democracia (V-Dem) y la Base de Datos Global de Estadísticas Tributarias de la OCDE.

*Notas:* Véanse las notas del gráfico 8.4. La ratio impuestos/PIB (2010-18) proviene de la Base de Datos Global de Estadísticas Tributarias y utiliza el total de la recaudación tributaria en un país. La muestra total comprende 62 países, entre los cuales se encuentran: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago y Uruguay.

Si los partidos institucionalizados otorgan una mayor capacidad a los ciudadanos para actuar colectivamente, el contrato social puede ser más integral y los ciudadanos pueden ayudarse mutuamente, promover mejores beneficios y velar por el cumplimiento de las obligaciones colectivas. Por ejemplo, los partidos políticos institucionalizados dan más confianza a los ciudadanos de que pueden actuar colectivamente para supervisar, mediante su influencia sobre los políticos, la efectividad de la administración pública para hacer cumplir una conducta cívica —el pago de impuestos— entre los ciudadanos. El gráfico 8.6 da cuenta del principal indicador de civismo, a saber, si los ciudadanos pagan impuestos. De hecho, el porcentaje de impuestos es significativamente mayor en países con partidos políticos más institucionalizados: la ratio impuestos/PIB y el índice de institucionalización de los partidos están correlacionados en 0,52. La mayoría de los países de América Latina se sitúa en el cuadrante inferior izquierdo, con impuestos más bajos y partidos políticos menos institucionalizados.

La relación entre institucionalización de los partidos políticos y adhesión a las normas y regulaciones que rigen la actividad empresarial es

### Gráfico 8.7 ► Relación entre institucionalización de los partidos políticos e informalidad



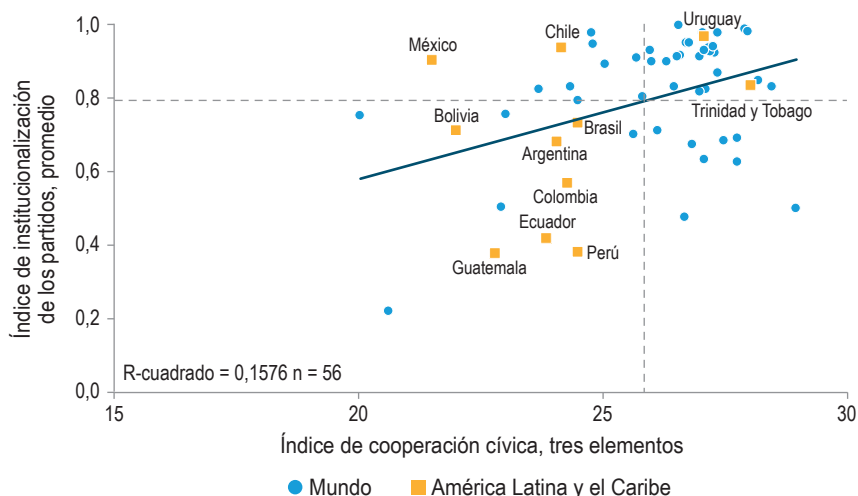
*Fuente:* Elaboración de los autores basada en datos de Variedades de Democracia (V-Dem) y el Índice de Economía Sumergida.

*Notas:* Véanse las notas del gráfico 8.4. El Índice de Economía Sumergida (2010-17) proviene de Medina y Schneider (2019). Los autores definen la economía sumergida o informal en términos de “actividades económicas que se ocultan a las autoridades oficiales por motivos monetarios, regulatorios e institucionales. [...] En este documento, la economía sumergida refleja principalmente las actividades económicas y productivas legales que, si fueran registradas, contribuirían al PIB nacional; por lo tanto, la definición de economía sumergida en el estudio intenta descartar las actividades ilegales o delictivas, las actividades de hágalo usted mismo u otras actividades del hogar”. La muestra total comprende 97 países, entre los cuales se encuentran: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Jamaica, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago y Uruguay.

fuerte y positiva (véase el gráfico 8.7). La informalidad, calculada aproximadamente por el tamaño de la economía sumergida, es mucho mayor cuando el índice de institucionalización de los partidos es más bajo.

Cuando un gobierno vela por el cumplimiento de las obligaciones de la ciudadanía, las actitudes individuales también deberían cambiar. En primer lugar, las personas observan que otras personas cumplen más con las obligaciones ciudadanas, que son las que están descritas en el contrato social. En segundo lugar, pueden apreciar que la supervisión del gobierno es efectiva, lo que a su vez refleja las actitudes de otros ciudadanos. Por lo tanto, todos los elementos y organizaciones de la sociedad que promueven la ciudadanía, incluidos los partidos políticos institucionalizados, deberían inspirar normas más cívicas entre las personas, en consonancia con los fuertes vínculos de ciudadanía. Los gráficos 8.8 y 8.9 indican que esto es lo que en efecto sucede. Cuando los partidos políticos están más institucionalizados, las personas toleran menos el fraude en la declaración

### Gráfico 8.8 ► Relación entre institucionalización de los partidos políticos y cooperación cívica

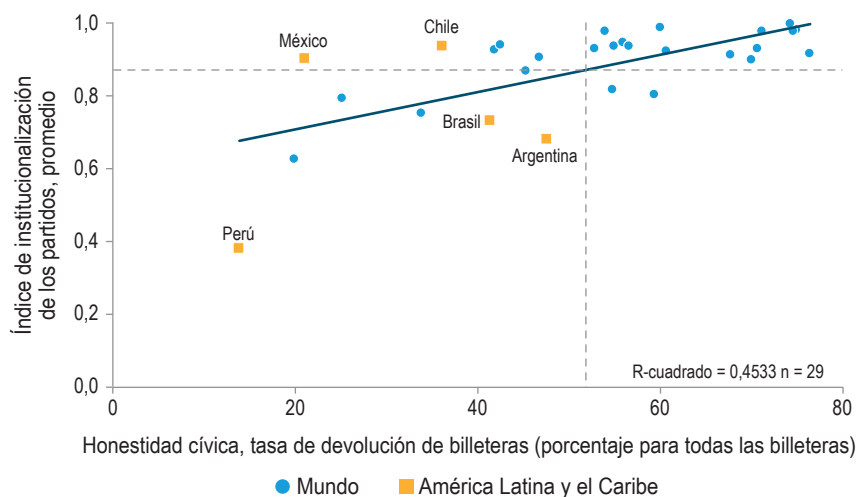


*Fuente:* Elaboración de los autores basada en datos de Variedades de Democracia (V-Dem) y la Encuesta Integrada de Valores.

*Notas:* Véanse las notas del gráfico 8.4. El índice de cooperación cívica (2010–20) se basa en la metodología de Knack y Keefer. Debido a la disponibilidad de datos, se utilizan solo tres de las cinco preguntas originales de la metodología: a) “reclamar beneficios públicos a los que no se tiene derecho”, b) “evitar pagar las tarifas en el transporte público” y c) “hacer trampas en la declaración de impuestos si existe la posibilidad”. La escala de variables se ajustó de modo que un número más alto significa una mayor cooperación cívica. La muestra total comprende 56 países, entre los cuales se encuentran: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Perú, Trinidad y Tobago y Uruguay.

de impuestos, el reclamo de beneficios públicos a los que no se tiene derecho y la evasión del pago de pasajes en el transporte público (gráfico 8.8). Y cuando la institucionalización de los partidos es baja, el porcentaje de billeteras perdidas devueltas a sus dueños en un país es considerablemente mayor (gráfico 8.9).

Ninguna de estas relaciones demuestra causalidad y, de hecho, la mayor parte de la evidencia compilada en este libro apunta hacia la relación triangular entre confianza, acción colectiva y ciudadanía. Al final, como sucede con todos los ecosistemas, los elementos del ecosistema del contrato social se influyen entre sí. Los fuertes vínculos de ciudadanía promueven la creación de partidos políticos institucionalizados, lo que a su vez refuerza los incentivos del gobierno para hacer cumplir el contrato social, lo que a su vez aumenta la confianza ciudadana de que los conciudadanos respetarán las normas cívicas, tanto formales como informales. El análisis de esta sección confirma la íntima relación entre estos diversos elementos del ecosistema.

**Gráfico 8.9** ▶ Relación entre institucionalización de los partidos políticos y devolución de billeteras perdidas

*Fuente:* Elaboración de los autores basada en datos de Variedades de Democracia (V-Dem) y datos del experimento de las billeteras de Cohn et al. (2019).

*Notas:* Véanse las notas del gráfico 8.4. La honestidad cívica proviene de la tasa de devolución de billeteras para todas las billeteras abandonadas en el experimento de Cohn et al. (2019). La muestra total comprende 29 países entre los cuales se hallan Argentina, Brasil, Chile, México y Perú.

## Organizaciones de la sociedad civil: cómo resolver el dilema colectivo

El grado de civismo es menor cuando los ciudadanos tienen pocas oportunidades para participar de la vida cívica. Los gobiernos pueden crear estas oportunidades a través de propuestas que inviten a los ciudadanos a comprometerse e involucrarse en la toma de decisiones del gobierno. Los ciudadanos también pueden desarrollar esas opciones para sí mismos, por ejemplo, mediante la instauración de OSC o al poner en marcha otras iniciativas de participación locales.

La participación de los ciudadanos y su compromiso suelen emerger como una estrategia para asegurar que las políticas públicas aborden de forma más adecuada las necesidades de los ciudadanos y restauren la confianza de los ciudadanos en el gobierno. Por ejemplo, Sudarsky Rosenbaum (2001) y Moreno (2001) identifican la baja participación como un motivo clave de los bajos niveles de confianza y de legitimidad de los gobiernos en América Latina. Sin embargo, una revisión de la investigación sobre la gobernanza participativa y la confianza política suele arrojar conclusiones ambiguas en este sentido (Rizzo, Janowski y Roseth, 2020). Una

de las explicaciones ofrecidas aquí es que las organizaciones que facilitan la acción colectiva son clave para la confianza ciudadana en el gobierno; en la medida en que los sistemas participativos no estimulan la acción colectiva, no necesitan aumentar la confianza.

Rizzo, Janowski y Roseth (2020) caracteriza los sistemas participativos como sistemas que ofrecen oportunidades a los ciudadanos para deliberar, decidir y monitorear la asignación de recursos en sus comunidades. En este sentido, los sistemas de gobernanza participativa, al igual que las elecciones, permiten la acción colectiva en la asignación de recursos. Sin embargo, no la facilitan directamente. Por ejemplo, los sistemas de gobernanza participativa rara vez cambian los incentivos de los individuos con preferencias comunes en materia de asignaciones presupuestarias para aprovecharse de los aportes de otros al proceso. Esto sugiere que la gobernanza participativa puede funcionar más efectivamente como un vehículo para alinear las opciones presupuestarias y la demanda de los ciudadanos precisamente cuando estos son más capaces de actuar en forma colectiva y los vínculos de ciudadanía son más sólidos. Las OSC pueden colaborar en este objetivo.

Las OSC suelen movilizar a los individuos en la consecución de misiones estrechamente relacionadas con el contrato social, lo cual abarca desde la defensa de los derechos humanos, el libre mercado, el medio ambiente y la reforma penitenciaria hasta los intereses económicos de los trabajadores, los empleadores o las asociaciones profesionales. Un foco central de la actividad de las OSC consiste en asegurar que los derechos consagrados en el contrato social para ciertos grupos se hagan cumplir o, de manera alternativa, abogar por cambios en el contrato social que ampliarían estos derechos. La importancia de la organización es sumamente clara. Los esfuerzos individuales para proteger los derechos y asegurar que los otros acepten sus responsabilidades en el marco del contrato social tienen escaso efecto en relación con los costos que asumen las personas. Las OSC resuelven el dilema de acción colectiva al que se enfrentan los defensores individuales.

Una categoría de OSC que ilustra su rol en la solución de dilemas de acción colectiva y construcción de confianza en el contrato social es la de los sindicatos. Los trabajadores quisieran asegurar mejores condiciones laborales que las disponibles en el mercado abierto, pero cualquier esfuerzo individual para hacer esto se ve socavado por la disposición de otros trabajadores a realizar la misma labor por una remuneración menor. Los trabajadores también quisieran protegerse de tratos arbitrarios, potencialmente ilegales, de los *managers* de las empresas, pero esto resulta difícil sin un acuerdo colectivo de todos los trabajadores para defender los

intereses de cualquiera de ellos, un acuerdo que ofrece a cada uno incentivos para sacar ventaja.

Los sindicatos pueden solucionar estos problemas de parasitismo. Si tienen éxito, deberían aumentar la confianza de los trabajadores en los grupos con los que negocian, a saber, el gobierno, en el caso de los sindicatos del sector público, y las grandes empresas en el caso de los sindicatos del sector privado. Sin embargo, como sucede con la administración pública y los partidos políticos, puede que no estén organizados para cumplir la misión de incrementar el bienestar de los trabajadores.

La pertenencia a un sindicato en la región, ¿resuelve los problemas de acción colectiva de los trabajadores y eleva su confianza? Para responder a esta pregunta, Garay y Schrank (2020) analizan evidencia de las encuestas de América Latina y el Caribe. No se conoce qué porcentaje de trabajadores pertenece a sindicatos en la región, pero los autores recopilan información de diferentes fuentes sobre el porcentaje de trabajadores cubiertos por los acuerdos de negociación colectiva, aunque puede que ellos mismos no sean miembros del sindicato, algo que sucede con frecuencia. Las cifras oscilan entre un nivel muy alto (95% en Uruguay, 70% en Brasil y 51,6% en Argentina) y muy bajo (8% en Colombia, 0,7% en Paraguay, 1,8% en Panamá y 4,9% en Perú).

Para las variaciones en el número de miembros de los sindicatos puede haber muchas explicaciones, entre ellas: los esfuerzos históricos para promover o socavar la organización de estos gremios y el contexto legal que rige su existencia. La notable discrepancia entre el porcentaje de trabajadores cubiertos por acuerdos de acción colectiva y la asistencia a las reuniones de los sindicatos ilustra la importancia de estos factores.<sup>6</sup>

Las encuestas citadas por Garay y Schrank (2020) revelan que el porcentaje de encuestados que nunca asisten a una reunión del sindicato en Argentina, Brasil y Uruguay (93,75%, 89,67% y 91,03%) varía poco en comparación con Colombia, Paraguay, Panamá y Perú (96,42%, 94,34%, 96,97% y 89,27%). Esto sugiere que la extensa cobertura de los acuerdos de negociación colectiva en el primer conjunto de países es producto de los requisitos legales más que de la negociación entre sindicatos y empleadores. La organización de los sindicatos de la región varía mucho también de otras maneras: algunos están organizados para movilizar a los trabajadores con el fin de lograr mejores condiciones económicas, mientras que otros ejercen una mayor influencia política; algunos son capturados por sus líderes y no velan por los intereses de los trabajadores,

---

<sup>6</sup> Murillo y Schrank (2010) exploran algunas de las dinámicas que explican el tamaño y el rol de los sindicatos en América Latina.

mientras que en otros casos los líderes se ven expuestos a importantes riesgos de violencia.

A pesar de las amplias variaciones que se aprecian en los sindicatos en la región en cuanto a sus miembros, su organización y el contexto legal que los rige, los miembros de los sindicatos tienden a tener una mayor confianza en las empresas grandes y el gobierno (Garay y Schrank, 2020). Ambos hacen promesas a los trabajadores y ambos tienen el poder para incumplir esas promesas. Por ejemplo, los gobiernos cubren casi todos los aspectos de los mercados laborales y las relaciones entre sindicatos y empleadores, pero también emplean a miembros de los sindicatos del sector público. En la medida en que la pertenencia a los sindicatos lleva a las personas a pensar que colectivamente son capaces de obligar a los gobiernos y a las grandes empresas a cumplir sus compromisos, la confianza debería ser mayor.

De hecho, en comparación con quienes no forman parte de un sindicato, los trabajadores sindicados expresan una mayor confianza en el gobierno (Garay y Schrank, 2020). La pertenencia a un sindicato también aumenta la confianza en las grandes empresas. Sin embargo, solo la pertenencia a los sindicatos privados tiene este efecto. Esto es precisamente lo que se esperaba: las empresas grandes no hacen promesas a los trabajadores del sector público, a los que evidentemente no emplean, sino a los del sector privado. Cuando esos trabajadores del sector privado pertenecen a un sindicato, se muestran más confiados en que las grandes empresas cumplirán sus promesas.

En general, resulta difícil evaluar la fuerza de las OSC, debido a su número y variedad. De hecho, no existen datos sobre el universo de las OSC que hay en los países o sobre su fuerza organizativa interna, al contrario de lo que ocurre con los datos analizados en secciones anteriores sobre la administración pública y los partidos políticos. Sin embargo, sí hay datos disponibles que capturan si el contexto legal es favorable para las OSC y si es habitual pertenecer a las mismas. Estos datos indican que las OSC de América Latina y el Caribe se enfrentan a más obstáculos que en los países de la OCDE.

Una vez más, los datos provienen del proyecto V-Dem, cuya base de datos incluye variables que miden la robustez de la sociedad civil, resumidas en el índice de sociedad civil diseñado por Michael Bernhard (Coppedge et al., 2021).<sup>7</sup> Este índice se centra en toda la gama de OSC, excepto los

<sup>7</sup> No hay datos que caractericen en términos amplios el número y el alcance de las OSC en América Latina y el Caribe en relación con otras regiones del mundo. Sin embargo, la base de datos de V-Dem incluye variables que permiten comparar las barreras legales y políticas en el surgimiento de las OSC.

partidos políticos, y comprende grupos de interés, sindicatos, organizaciones espirituales (en la medida en que participen de actividades cívicas o políticas seculares), movimientos sociales, asociaciones profesionales, instituciones de beneficencia y otras organizaciones no gubernamentales (ONG).

El índice distingue entre países según si estas organizaciones disfrutan de autonomía en relación con el Estado y si los ciudadanos pueden ir detrás de sus metas políticas y cívicas libre y activamente. Hay tres variables de V-Dem que conforman el índice: la medida en que las OSC pueden formarse y funcionar sin control del gobierno; si los gobiernos reprimen activamente a las OSC; y la medida en que las personas son al menos ocasionalmente activas en al menos una de muchas y diversas OSC.

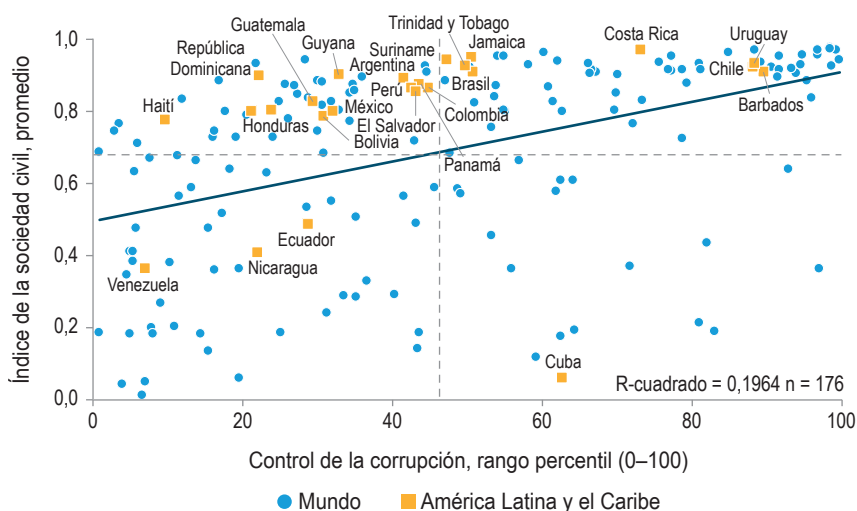
La puntuación promedio en el índice de sociedad civil en América Latina y el Caribe en 2020 llegó a 0,76 (en una escala de 0 a 1), cifra considerablemente menor que el promedio de la OCDE. Entre los países de la OCDE (con la exclusión de Chile, Colombia, Costa Rica y México) la puntuación del índice es de 0,87. La diferencia entre los dos (0,11) es más que media desviación estándar en la puntuación del índice en las dos regiones (0,19).

Las OSC pueden ser débiles o frágiles debido a los obstáculos legales e institucionales que dificultan su creación, o porque los ciudadanos no tienen interés en participar. Desde luego, estos motivos están relacionados; cuando los ciudadanos no están interesados en participar en las actividades cívicas colectivas, es probable que tampoco se muestren inclinados a protestar contra las leyes y regulaciones que restringen las OSC. Los componentes del índice ofrecen una perspectiva de estos dos mecanismos diferentes.

Los dos primeros componentes están relacionados con el control y la supervisión del gobierno; el tercero refleja las medidas del gobierno que puedan desalentar la participación ciudadana, pero también captura el interés ciudadano en participar. Los países de América Latina y el Caribe tienen puntuaciones inferiores a las de los países de la OCDE para cada componente. Las puntuaciones de la región son algo más bajas sobre la facilidad de formar OSC y mucho más bajas con respecto a la represión y la diversidad de dichas organizaciones.

De manera similar a los mecanismos a través de los cuales los partidos políticos influyen en la ciudadanía y en la conducta cívica, las OSC contribuyen a resolver los dilemas de acción colectiva de los ciudadanos en relación con el contrato social, al empoderarlos para actuar colectivamente con el fin de asegurar que se respete el contrato. Por lo tanto, el mismo patrón de correlaciones observado con los partidos políticos en



**Gráfico 8.10** ▶ Relaciones entre participación cívica y corrupción

*Fuente:* Elaboración de los autores basada en datos de Variedades de Democracia (V-Dem) y en los Indicadores de Gobernanza Mundial (WGI).

*Notas:* Véanse las notas del gráfico 8.4. Los datos de la sociedad civil (2010-20) provienen de la base de datos de V-Dem de la Universidad de Gotemburgo. El control de la corrupción proviene de los WGI (2010-17). Cada punto es el promedio simple de las observaciones de cada país para los años 2010-17 y 2010-20, el eje X y el eje Y, respectivamente. Las líneas discontinuas representan los valores promedio en el conjunto de la muestra para cada variable. La muestra total comprende 176 países, entre los cuales se encuentran: Argentina, Bolivia, Brasil, Barbados, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

la sección anterior debería emerger en el contexto de las OSC. Si los ciudadanos son más capaces de actuar colectivamente para impedir que los funcionarios públicos y grupos de interés actúen en beneficio propio, la corrupción debería ser menor y las regulaciones, más efectivas.

Como era previsible, la fortaleza de la sociedad civil (puntuaciones en el índice de sociedad civil de V-Dem) está significativamente correlacionada con las medidas de la corrupción y la efectividad regulatoria en los WGI (véanse los gráficos 8.10 y 8.11).

### ¿Confianza y organización... o diferentes valores?

La desconfianza y las organizaciones débiles son las fuentes de los bajos niveles de civismo de la región. ¿Es esta una afirmación cierta? A pesar de los argumentos planteados en este libro, ¿podría haber otra explicación? ¿Podría ser que los ciudadanos de los países de América Latina y el Caribe sencillamente no valoran la ciudadanía, son indiferentes a las medidas



Igualmente engañosa es la sugerencia de que uno de los objetivos últimos de la ciudadanía —incluido el crecimiento— carece de importancia para los ciudadanos de la región. Existe un debate muy intenso a propósito de cómo deben compartirse los beneficios del crecimiento y cómo debe regularse la actividad económica privada, pero hay menos debate sobre si el crecimiento económico será más rápido conforme las personas trabajen más, las empresas compitan, se permita la acumulación de riqueza y las empresas sean de propiedad privada. Si los ciudadanos de un país, por el motivo que fuere, se muestran contrarios a estos valores, también es menos probable que ejerzan la ciudadanía en defensa de las instituciones que sostienen el crecimiento inclusivo. Sin embargo, en muchas dimensiones, los ciudadanos de América Latina y el Caribe son tanto o más afines a estos valores que los de los países de la OCDE.

La Encuesta Mundial de Valores pregunta a los participantes si tienden a estar más de acuerdo con la afirmación “Las personas pueden enriquecerse solo a expensas de los demás” o con la aseveración “La riqueza puede crecer, de modo que hay suficiente para todos”. Las respuestas de la región son similares a las de la OCDE; ambas tienen visiones más bien positivas de la acumulación de riqueza (cerca de 6 en una escala de 10 puntos). Los encuestados de América Latina y el Caribe son algo más positivos en promedio, pero también mucho más variables. Cuando se les pregunta si están más de acuerdo con una de las siguientes afirmaciones “A la larga, el trabajo duro suele traer consigo el éxito” (1 en la escala de 1 a 10 ) o “El trabajo duro normalmente no trae consigo el éxito” (10 en una escala de 10 puntos), las respuestas promedio son casi idénticas en las dos regiones: cerca de 4,6. Los encuestados de las dos regiones son igualmente —aunque solo ligeramente (cerca de 4,25 en la escala de 10 puntos)— afines a la enunciación de que la competencia es buena en comparación con la idea de que sea dañina.<sup>9</sup>

Los ciudadanos de América Latina y el Caribe también coinciden con los de los países más ricos en otras dimensiones del crecimiento inclusivo. Por ejemplo, las opiniones sobre la igualdad son estadísticamente idénticas: en ambas regiones se observa un acuerdo débil (algo por encima de 5 en la escala de 10 puntos) con la afirmación de que los ingresos deberían ser más equitativos, pero también con la idea de que las diferencias más grandes de ingreso son necesarias para estimular el esfuerzo. Asimismo, los encuestados coinciden débilmente (entre 5 y 6 en la escala de 10 puntos) en que la propiedad pública de las empresas debería aumentar, pero también en que las personas deberían asumir más responsabilidades para cubrir sus propias necesidades.

---

<sup>9</sup> Véase la nota al pie 8.

## Cultivar un ecosistema saludable

Las organizaciones son vehículos clave que permiten a los ciudadanos solucionar los problemas de acción colectiva que distorsionan el diseño y perjudican la vigilancia del cumplimiento del contrato social. Aunque en sí mismos la desconfianza y los vínculos de ciudadanía deteriorados constituyen obstáculos para que surjan organizaciones, hay otros factores que también interfieren y que los gobiernos pueden abordar para posibilitar el desarrollo organizacional.

Se sabe mucho acerca de cómo fortalecer la administración pública (véase Kaufman, Sanginés y García Moreno, 2015). Entre las estrategias útiles se incluyen definir firmemente la misión de los organismos, orientar los recursos humanos y la gestión financiera hacia esa meta, y evaluar de manera regular y rigurosa el progreso en el cumplimiento de las necesidades de las personas. Sin embargo, aunque se entiende bien, esta agenda ha demostrado ser difícil de implementar y sigue siendo una prioridad en la región.

La institucionalización de los partidos políticos es un fenómeno más complejo y se conoce menos. Por ejemplo, Mainwaring (2018) sostiene que los sistemas de partidos están más institucionalizados cuando los partidos están mejor organizados y tienen raíces más profundas en la sociedad. Esto subraya la importancia de institucionalizar los propios partidos, pero no explica cómo se lleva a cabo. Esta prioridad del desarrollo es un asunto crucial para futuras investigaciones. La institucionalización de los partidos políticos es más probable cuando las elecciones se consideran legítimas. Invertir en las instituciones electorales es un imperativo para la institucionalización de los partidos (Jones, 2010).

En el caso de las OSC, las reformas se extienden a las normas y regulaciones que pueden hacer que su creación sea más difícil, por ejemplo, que fundar empresas privadas. Estos obstáculos legales constituyen uno de los indicadores del índice de sociedad civil, según el cual estas barreras son más grandes en América Latina y el Caribe que en la OCDE.

El desempeño de la administración pública, los partidos políticos y las OSC en América Latina y el Caribe generalmente acusa un rezago en relación con la OCDE, y en varios ámbitos cruciales es insuficiente. Fortalecer estas organizaciones contribuiría enormemente a fomentar la confianza, la ciudadanía y la acción colectiva necesarias para sostener el ecosistema en aras de un contrato social fructífero.

## El poder de la información

*La información sobre la fiabilidad y el comportamiento cívico de los demás es la base de la confianza y el civismo. Desgraciadamente, la exposición a los medios de comunicación tradicionales y sociales puede no fortalecer estos cimientos. Al contrario, debido a sesgos en la forma en que los seres humanos adquieren y procesan la información, pueden debilitarla. Sin embargo, las intervenciones informativas dirigidas y controladas son prometedoras. Pueden superar estos obstáculos y cambiar las actitudes y creencias para mejor.*

Paula es contadora. A menudo se reúne con clientes que se niegan a proporcionarle toda la información sobre sus finanzas, por temor a exponerse a las autoridades tributarias. Cuando ella les señala los posibles problemas que esto podría ocasionarles, fruncen el ceño y dicen que todo el mundo sabe que el gobierno despilfarra el dinero y que nadie paga los impuestos; sería una tontería ser completamente transparente. No es de extrañar que Paula necesite un descanso de su trabajo, y decide planificar su primer viaje al exterior, a Buenos Aires. Reserva una habitación en un apartamento mediante una página de alquiler de alojamiento como Airbnb. Al no tener ahorros para el viaje, lo financia en parte con un préstamo que obtiene mediante una gestión en línea. Compra su maleta en una tienda en Internet y luego la recibe en su domicilio. Desde su hogar, realiza una reserva para cenar en un restaurante de moda en Buenos Aires y les proporciona el número de su tarjeta de crédito. Una vez que llega a destino, llama a un coche manejado por un desconocido que conduce para una aplicación de viajes compartidos, como Uber, Cabify o Lyft.

Estas transacciones habrían sido impensables hace unos años. En efecto, hace dos decenios cualquiera podría haber cuestionado el juicio de Paula: ¿cómo podría ella, una extranjera en el país, esperar que alguien en

Buenos Aires le alquilase una habitación en su casa o anotase una reserva de restaurante a su nombre en lugar de restringirse a los habitantes locales? ¿Cómo podría creer que alguien le prestaría dinero sin una entrevista personal o efectivamente le enviaría una maleta hasta su puerta después de haber pagado en línea? ¿Cómo podría tener la seguridad de que un conductor que no conoce al otro lado del continente no le robaría y la dejaría abandonada?

Los capítulos anteriores se centran en las instituciones y organizaciones que existen como respuestas importantes a la desconfianza y a los vínculos ciudadanos débiles. Sin embargo, la disponibilidad de información —no las instituciones ni las organizaciones— ha cambiado radicalmente en las últimas décadas y eso explica todas las opciones de que Paula dispone actualmente para organizar su viaje a Buenos Aires. Su experiencia ilustra el rol fundamental de la información en la construcción de la confianza y el civismo, que constituye el tema central de este capítulo.

En el corazón de la confianza y el civismo se encuentran las creencias acerca de los otros: si son confiables y si contribuyen a las acciones colectivas de la sociedad. Naturalmente, la información tiene un enorme efecto en las creencias. Sobre la base de su propia experiencia acerca de cómo se comportan los demás y por lo que otros les refieren, ya sea familia, amigos, docentes o los periódicos y las redes sociales, las personas obtienen información de diferentes fuentes, la procesan y la utilizan para dar forma a sus creencias acerca de la confiabilidad y de la conciencia cívica de otras personas. Debido a que las personas tienen distintas fuentes de información y transforman esta información en creencias mediante diversos procesos cognitivos, las creencias pueden variar de manera considerable.

La información también incide en las creencias de manera indirecta, ya que influye en los incentivos de los demás para comportarse de manera fiable y cívica. Es más probable que las personas tengan conductas inadecuadas cuando saben que es poco probable que los otros se enteren de ello. Cuando los incentivos para actuar mal son fuertes, las personas tienen una conducta no fiable o no cívica y, en consecuencia, también revisan sus propias creencias acerca de los otros. Por lo tanto, ante la ausencia de información, las creencias de las personas a propósito de los demás son más pesimistas; cuando la información es escasa, las personas prevén, razonablemente, que los demás se aprovecharán de ellas.

Puesto que las creencias dependen de la información, no es de extrañar que hace dos décadas Paula habría abordado su viaje a Buenos Aires de manera diferente. En un mundo donde la información es escasa y que no cuenta con plataformas en línea para agregar información, Paula habría

tenido motivos para esperar lo peor del dueño del apartamento y del conductor en Buenos Aires, aun cuando fueran, de hecho, confiables. Sin embargo, una vez que las plataformas en línea le permitieron tener acceso a información sobre el desempeño de estas personas en el pasado, pudo realizar su viaje con más confianza.

Las creencias incorrectas acerca del mundo y de otras personas son perdurables y socavan la confianza y el civismo. Por lo tanto, una solución sencilla parecería ser aumentar la oferta de información completa y precisa. Sin embargo, no hay nada en esta solución que sea sencillo: la disponibilidad, la adquisición y el procesamiento de información precisa y completa se ve distorsionado por fallas de los mercados de información, por las preferencias de quienes consumen información y por limitaciones y sesgos cognitivos. Desafortunadamente, las creencias incorrectas no se corrigen solas.

Al contrario, las personas buscan la información que más se ajuste a sus creencias y no se esfuerzan en procesar la información que las contradice. Si Paula cree que los conductores de taxi se comportan peor que los conductores de Uber, puede que evite buscar y leer información que indique lo contrario; aun cuando lea esta información, puede que no le cambie sus creencias. Cuando navega en las redes sociales para saber lo que otras personas dicen acerca de los hoteles de Buenos Aires, puede que valore solo las opiniones de personas afines, incluso si otros grupos de personas tienen más experiencia con los hoteles de la ciudad. Cuando regrese de su viaje y lea acerca de la experiencia de otros viajeros en Buenos Aires, puede que le guste y que comparta las opiniones que confirman sus creencias en lugar de contradecirlas, aunque estas se basen en un solo viaje.

La falta de confianza y civismo en sí misma complica el papel que desempeña la información. Es más probable que las personas adquieran y procesen información de fuentes en las que confían, pero cuando la confianza es baja, puede que las fuentes confiables sean escasas y que sea particularmente improbable que transmitan información (correcta) contraria a las creencias (incorrectas). Cuando los vínculos de la ciudadanía son débiles, es más probable que las personas piensen que otros manipularán la información para aprovecharse de ellas. En estas circunstancias, la exposición a información (correcta) contraria a sus creencias (incorrectas) puede reforzar en lugar de debilitar su adhesión a esas creencias. Por lo tanto, puede que se requiera una proeza extraordinaria para asegurar que la gente obtenga y procese información correcta y completa que contradiga sus creencias a propósito de la confiabilidad de los otros y el valor del civismo.

Este capítulo aborda estos temas en forma detallada. Las creencias incorrectas son persistentes, y los esfuerzos para corregirlas suelen

fracasar. En el contexto específico de la confianza y el civismo, la evidencia es más esperanzadora; algunas intervenciones de información son efectivas, al menos bajo ciertas condiciones. La información puede aumentar la confianza en los mercados económicos y políticos, con los correspondientes aumentos de la productividad y la efectividad de las políticas públicas. Incluso en contextos de baja confianza, las personas, ya sean consumidores o votantes, responden a la disponibilidad de información más precisa consultando la que es escrupulosa y evitando la que no lo es. La información según la cual los demás ciudadanos se comportan de manera cívica aumenta el civismo entre aquellos que reciben esa información. Sin embargo, se requieren estrategias de información más elaboradas para lidiar con el hecho de que las personas buscan información que coincida con sus propias creencias establecidas, que rechazan la información que plantea conflictos con sus creencias, que transmiten información que refleja sus propias creencias y que tienden a comunicarse con aquellas personas que las comparten.

### La información: cómo se alimentan incentivos y creencias

Las decisiones sociales, económicas y políticas de las personas dependen en primer lugar de los incentivos de los otros; es menos probable que las personas cooperen con individuos que tienen fuertes incentivos para no actuar recíprocamente. En segundo lugar, sus decisiones dependen de creencias sobre el carácter y el comportamiento de los demás, es decir, es más probable que las personas cooperen con otras cuyas buenas intenciones y cuyo altruismo conocen, o que tienen un historial demostrado de cumplir con sus compromisos. En tercer lugar, estas decisiones dependen de las creencias de las personas a propósito del estado del mundo, es decir, es más probable que inviertan o apoyen un aumento del financiamiento para la policía cuando creen que la economía está creciendo o que la delincuencia es alta.

La información influye tanto en los incentivos como en las creencias que determinan la toma de decisiones personales. Las personas entienden que cuando hay poca información sobre el comportamiento de los demás, es menos probable que se sancionen las conductas inadecuadas. Los incentivos para tener una conducta de esta naturaleza, por ejemplo, vender productos defectuosos o evadir impuestos, son mayores. Puede que también se muestren pesimistas acerca del estado del mundo: por ejemplo, si no tienen información sobre la delincuencia, puede que sospechen que las autoridades no la divulgan porque los índices son sumamente altos.

La información también incide en las creencias sobre los otros y sobre el estado del mundo. Cuando escasea, las personas se basan en



experiencias personales y de la familia y los amigos. Dado que las experiencias son idiosincrásicas, es poco probable que las creencias basadas en unas pocas experiencias sean correctas, aun cuando las personas creen que lo son (sesgo de disponibilidad).<sup>1</sup> Puede que también estén sistemáticamente sesgadas, por ejemplo, si las personas recuerdan y divulgan solo la información que confirma sus creencias (sesgo de confirmación).<sup>2</sup>

Los efectos de la información en los incentivos son bien conocidos y en gran parte inequívocos. Cuando las personas saben que su comportamiento está siendo controlado, es más probable que se comporten como es debido. La evidencia que se presenta más adelante sobre los efectos de la información en los incentivos para actuar de manera confiable y cívica apoyan esta conclusión. La pregunta más complicada es la siguiente: ¿es verdad que la información alinea las creencias más estrechamente con la realidad? Desafortunadamente, la respuesta es un *quizá* ambivalente. Un mayor caudal de información aumenta la exactitud de las creencias acerca de los otros y acerca del estado del mundo cuando dicha información no tiene sesgos, cuando las personas la creen, cuando las limitaciones cognitivas y los sesgos no distorsionan excesivamente la posibilidad de que se reciba, así como la forma en que se procesa, y cuando las personas permiten que una información nueva cambie sus creencias. Lamentablemente, en muchos contextos estas condiciones no se cumplen. Por lo tanto, las creencias incorrectas que nacen de la ignorancia pueden persistir incluso ante la existencia de información correctiva.

### Los peligros de las creencias incorrectas

Las ambigüedades sobre los efectos de la información en las creencias no importarían si las personas tuvieran en general creencias exactas a propósito de los otros y del estado del mundo. Desafortunadamente, las creencias incorrectas sobre temas fundamentales que socavan la confianza y el civismo son generalizadas.

---

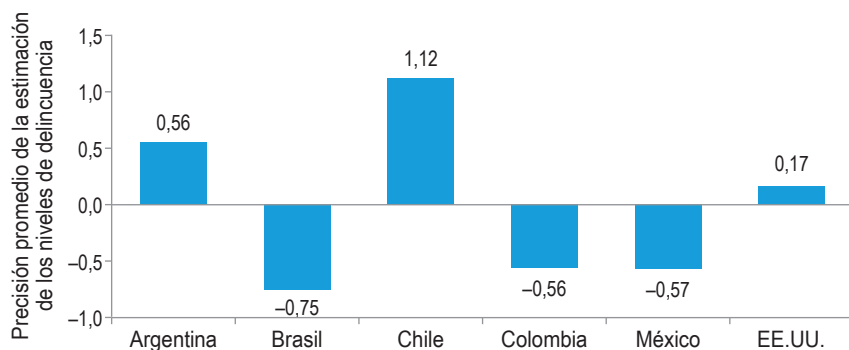
<sup>1</sup> La mayoría de las personas están sujetas a diversos sesgos cognitivos relacionados con la manera en que procesan la información. Uno de ellos es el sesgo de disponibilidad; la tendencia humana consiste en pensar que los ejemplos de hechos o acontecimientos son más representativos de lo que son. Otros sesgos son la insensibilidad ante el tamaño de la muestra (las personas evalúan la probabilidad de un acontecimiento independientemente del tamaño de la muestra) y el anclaje (las personas se basan demasiado en la primera información o en la información que poseen para tomar una decisión). Estos sesgos cognitivos subyacen en muchos de los temas evaluados en este capítulo, aunque no se mencionen de manera explícita en el texto.

<sup>2</sup> Debido al sesgo de confirmación, las personas tienden a buscar información que ratifique sus creencias. Incluso influye en el tipo de información por el que las personas están dispuestas a pagar (Jones y Sugden, 2001).

Por ejemplo, las creencias sobre el nivel de la delincuencia tienen un impacto significativo en el apoyo a la vigilancia policial o de políticas de encarcelamiento duras o moderadas; también influye en la confianza en los otros. En Estados Unidos, las encuestas Gallup revelan de manera consistente que, desde comienzos de los años noventa, una mayoría de encuestados cree que la delincuencia aumentó durante el año anterior.<sup>3</sup> En realidad, la delincuencia disminuyó en casi la mitad a lo largo de esos 30 años. En América Latina y el Caribe, donde la delincuencia emerge como una de las principales preocupaciones de las personas, sus estimaciones de la delincuencia están incluso más marcadamente alejadas de la realidad (gráfico 9.1). Los encuestados de Estados Unidos sobreestiman la tasa de homicidios en cerca del 17%. No obstante, en Argentina dicha cifra roza el 50% y en Chile los encuestados estiman que la delincuencia es más del doble de la tasa real. Por el contrario, la delincuencia está muy subestimada (entre un 50% y un 75%) en Brasil, Colombia y México.

Las creencias a propósito de los inmigrantes tienen un efecto considerable en la confianza y el civismo: las personas tienden a confiar menos en los migrantes que en la población local y su apoyo a los bienes públicos y a la redistribución disminuye cuando creen que los migrantes disfrutan de una

**Gráfico 9.1** ▶ Subestimación y sobreestimación de la delincuencia



*Fuente:* Elaboración de los autores basada en datos de la encuesta en línea del BID-LAPOP sobre la delincuencia. Para más información sobre esta encuesta, véase Cafferata, Domínguez y Scartascini (2021) y Domínguez y Scartascini (2022).

*Notas:* El gráfico muestra la exactitud promedio de las estimaciones de los niveles de delincuencia en el país (excluido el 2,5% superior e inferior de la distribución para reducir la varianza debido a la existencia de casos atípicos).

<sup>3</sup> Si bien en Estados Unidos los delitos violentos han disminuido sostenidamente desde comienzos de los años noventa, más del 60% de las personas entrevistadas respondían que la delincuencia era mayor que en el año anterior en 23 de las 27 rondas anuales anteriores de Gallup. Véase <https://news.gallup.com/poll/1603/crime.aspx>.

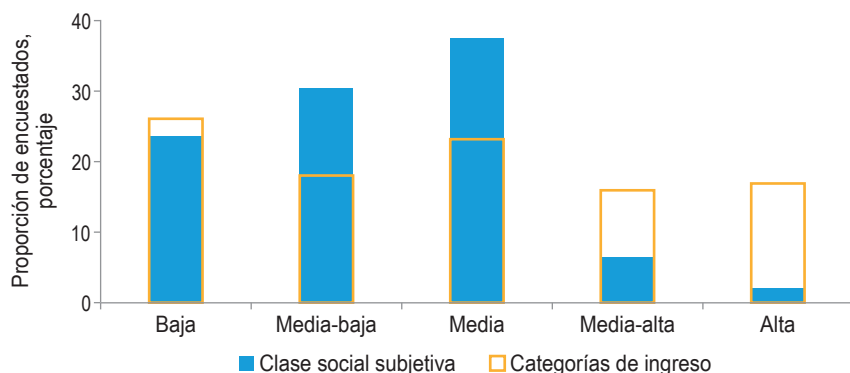
parte grande de las prestaciones. Sin embargo, las personas suelen sobrestimar el número de migrantes en su país. Alesina, Miano y Stantcheva (2018) informan que, en Estados Unidos, los encuestados estiman que la proporción de inmigrantes en la población es de alrededor del 35% cuando en realidad asciende tan solo al 10%. En Alemania, Francia, Italia, Reino Unido y Suecia también se observan diferencias de más de 10 puntos porcentuales.

Las personas también tienen creencias muy diferentes e incorrectas en relación con la desigualdad del ingreso. Esto está directamente relacionado con la confianza y el civismo, puesto que ambos influyen en los juicios acerca de cómo se comportan los demás y si las instituciones han sido establecidas de manera justa o no. Quienes consideran que la distribución del ingreso no es justa también tienen menos probabilidades de creer que los otros son confiables (Scartascini y Valle Luna, 2020a). A lo largo de la última década, antes de la pandemia de COVID-19, los indicadores económicos y de gobernanza de Chile estaban mejorando, o al menos no se estaban deteriorando, y eran líderes en la región. Sin embargo, recientemente el país ha vivido disturbios importantes y, en diciembre de 2019, solo el 6% de las personas pensaba que el país estaba avanzando. La confianza en las instituciones públicas se desplomó (Velasco y Funk, 2020). El descontento y las percepciones sobre la distribución del ingreso no están correlacionados con la distribución del ingreso en la práctica; por lo tanto, que las personas vayan a tener o no expectativas que no se cumplirán no siempre se puede predecir mediante los datos objetivos.

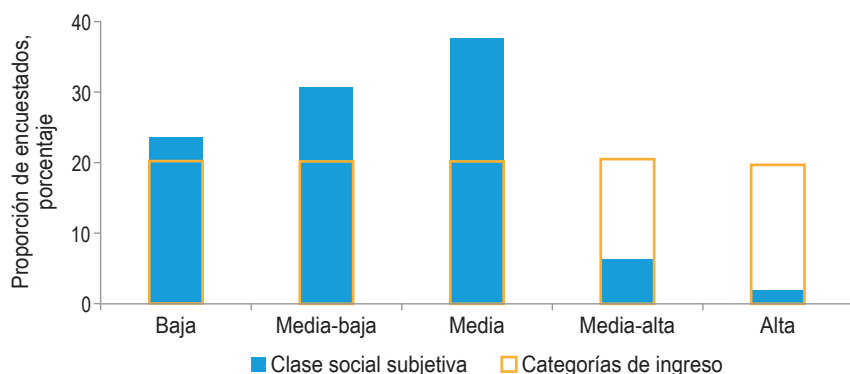
Las personas sobreestiman o subestiman sistemáticamente dónde se sitúan en la distribución del ingreso y la riqueza (véase el gráfico 9.2). El panel A del gráfico 9.2 compara las distribuciones del ingreso del hogar que manifiestan los encuestados (barras translúcidas) con la respuesta declarada por su clase social (barras rellenas). El panel B hace lo mismo, pero esta vez compara la riqueza declarada con la de la clase social, en cuyo caso la riqueza se calcula con un índice basado en los activos del hogar. En los dos paneles, las personas de los quintiles más altos de la distribución del ingreso y la riqueza se sitúan a sí mismas en una clase inferior a la que les corresponde según su ingreso o la riqueza del hogar declarada. Son pocas las personas que se identifican con la clase alta o media alta, aunque su ingreso o su riqueza señalen que ese es el lugar que les corresponde. Estas divergencias entre la percepción y la realidad sugieren que, si las personas de la región tuvieran creencias más precisas sobre la distribución del ingreso, quizá revisarían radicalmente sus opiniones sobre la equidad en la sociedad y, por lo tanto, sobre cuán confiables son los otros y las instituciones. Desde luego, esta afirmación no minimiza las grandes disparidades de la región en términos de ingresos.

## Gráfico 9.2 ▶ Subestimación/sobreestimación del ingreso y la riqueza

### A. Clase social e ingreso



### B. Clase social y distribución de la riqueza



Fuente: Scartascini y Valle Luna (2020a).

Notas: Los quintiles de riqueza fueron creados a partir del índice de HH Asset Wealth Index (PCA) a partir de un conjunto de variables binarias que establece diferentes activos y características de los hogares. Aquí se consideran los siguientes: (1) televisor, (2) refrigerador, (3) línea de teléfono fijo, (4) teléfono celular, (5) vehículos, (6) máquina lavadora, (7) microondas, (8) computadora, (9) agua potable, y (10) cuarto de baño dentro de la vivienda. El PCA se llevó a cabo por país, año y zona urbana/rural. Posteriormente, según la puntuación, se asignó a cada hogar a un *bin* de 1 a 5 para generar quintiles de riqueza, como un indicador aproximado del ingreso del hogar. La clase social es la declarada por el encuestado y se basa en la pregunta: "Las personas a veces se describen a sí mismas como pertenecientes a una clase social. ¿Diría usted que pertenece a...?" En los dos paneles, las barras azules representan el porcentaje de la población de la muestra que se sitúa a sí misma en cada clase social. En el panel A, las categorías de ingreso provienen del ingreso declarado y el ingreso mensual del hogar se clasifica en uno de 17 rangos que van de cero (ningún ingreso) a 16. Estos 16 rangos se agregan de la siguiente manera: de 0 a 3, clase baja; de 4 a 6, clase media baja; de 7 a 10, clase media; de 11 a 13, clase media alta y de 14 a 16, clase alta. El rango de ningún ingreso se incluyó en la clase baja y comprende el 3,99% del conjunto de la muestra. El panel B utiliza los quintiles de riqueza. La muestra incluye datos de tres olas: 2014, 2016, 2018-19.

## Las creencias erróneas son tenaces

Las creencias erróneas se pueden modificar si las personas reciben y procesan información correcta y la utilizan para revisar sus creencias.

Desafortunadamente, esto no suele ocurrir. Las limitaciones cognitivas y los sesgos distorsionan la información que las personas deciden obtener, su forma de procesarla y si permiten que influya en sus creencias; por consiguiente, puede que el suministro de información completa y precisa no tenga efecto en las creencias. Cuando las fallas en el mercado de la información disminuyen la información disponible o alientan la difusión de información incorrecta, puede que no haya información exacta y completa disponible. Y si las personas no confían en las fuentes de información exacta y completa, no las utilizarán para actualizar sus creencias.

La mayoría de las intervenciones en información buscan proporcionar a las personas información correcta, puesto que suponen que la falta de información explica las creencias incorrectas. Considérese una vez más el caso de la delincuencia: la evidencia de las encuestas apoya esta premisa y sugiere que la falta de información sobre las tasas de delincuencia explica las creencias incorrectas a propósito de ellas (Esberg y Mummolo, 2018). Las percepciones de la delincuencia de quienes tienen un menor nivel educativo y quienes no siguen los asuntos relacionados con la actualidad también son menos precisas, es decir, se trata de personas que tienen menos probabilidades de verse expuestas a la información o de interesarse en ella.

De manera similar, las creencias incorrectas a propósito de la distribución del ingreso también pueden explicarse por una falta de información. Esas creencias están determinadas en gran parte por grupos de referencia específicos de las personas. Generalmente, la opción idiosincrásica de los grupos de referencia lleva a los individuos a situarse a sí mismos más arriba o más abajo en la distribución del ingreso de lo que realmente corresponde (Cruces, Perez-Truglia y Tetaz, 2013; Karadja, Mollerstrom y Seim, 2017; Norton y Ariely, 2011). Valle Luna y Scartascini (2020) observan que los factores locales, particularmente la situación de los barrios (por ejemplo, los servicios públicos disponibles), son los determinantes más significativos de las creencias a propósito de la equidad de la distribución del ingreso.

Por lo tanto, el suministro de información más sistemática debería, en principio, generar creencias más precisas. No obstante, pese al potencial de las intervenciones informativas para corregir las creencias, su historial de éxito es variado, debido en gran parte a factores cognitivos que distorsionan cómo las personas procesan la información.

Las intervenciones informativas a menudo procuran aumentar el apoyo a políticas válidas anticipando las objeciones a esas políticas e informando a las personas que sus objeciones han sido tenidas en cuenta. Sin embargo, los efectos de esta información dependen de la importancia que los asuntos tratados tengan para las personas. Concretamente, entre los menos informados, es probable que ni las objeciones ni las políticas se encuentren en su

punto focal: si no, las personas habrían invertido más tiempo en informarse. Por ende, el esfuerzo de comunicación tiene dos efectos: expone a las personas a la información, pero también aumenta la importancia de los asuntos tratados. A partir de un experimento natural realizado en Italia, Mastrococco y Minale (2016) muestran que una mayor exposición a las noticias relacionadas con delitos aumenta la preocupación sobre la delincuencia.

Al incrementar la visualización de la objeción a una política, las intervenciones en materia de información que indican que la objeción ha sido abordada podrían, de hecho, profundizar la oposición. Alesina, Miano y Stantcheva (2018) plantean la hipótesis de que el resentimiento hacia los inmigrantes podría reducir el apoyo a la redistribución. Por consiguiente, informaban a las personas que el número de inmigrantes era menor de lo que pensaban y que estos provenían de países más similares desde el punto de vista económico y cultural al país del propio encuestado. Sin embargo, los encuestados que recibieron la información no tenían más probabilidades de apoyar la redistribución: con solo recordarles la inmigración, la encuesta aumentaba su objeción a la redistribución. Por su parte, en Panamá, las personas que recibían información según la cual la delincuencia estaba disminuyendo expresaron un mayor apoyo a las medidas duras para acabar con la delincuencia que aquellos que no fueron objeto de ninguna información sobre las tasas de delincuencia, lo cual se contradice con las ideas de los autores de que una menor delincuencia generaría respuestas menos punitivas (Gingerich y Scartascini, 2018).

La pandemia de COVID-19 ofrece otro ejemplo. Más de 45 gobiernos lanzaron aplicaciones para el rastreo de contactos con el fin de reducir el contagio del virus, pero las personas se han mostrado vacilantes para descargar y utilizar las aplicaciones. Martínez, Parilli, Rojas et al. (2021) llevaron a cabo en México una encuesta experimental con 23.000 participantes para probar si proveer información sobre el cuidado que haría el gobierno respecto de la privacidad de sus datos aumentaría su disposición a utilizar la aplicación. Al contrario de lo esperado, los encuestados a los que se les dijo que el gobierno se estaba esforzando para asegurar la protección de la privacidad de los datos, mostraron 3 puntos porcentuales menos de probabilidades de señalar que estaban dispuestos a descargar la aplicación de rastreo de contactos en relación con los encuestados a los que no se les decía nada. La información aumentó la relevancia de una objeción — la privacidad— sobre la cual las personas no habían pensado mucho antes de la encuesta, y esto superó el efecto de la información que indicaba que el gobierno se estaba esforzando para proteger la privacidad.

Al igual que la prominencia de la información, la confianza también influye en cómo las personas la obtienen y la procesan. En las sociedades

de baja confianza, utilizar información exacta para cambiar las creencias incorrectas es todavía más difícil. Las personas tienen más probabilidades de obtener y creer en la información de fuentes en las que confían, pero cuanto menor es la confianza generalizada en una sociedad, más probabilidades hay de que las fuentes en las que confían sean solo otras personas que se parecen a ellas mismas, es decir cuyas preferencias políticas, tendencias culturales, estatus socioeconómico y origen regional son similares. Naturalmente, es más probable que la información de estas fuentes valide las creencias de las propias personas. En las sociedades de baja confianza, los individuos se muestran incluso menos dispuestos a buscar o a aceptar información que sea más representativa de las experiencias de todas las personas, puesto que es más probable que esa información provenga de fuentes que no comparten sus características sociales y demográficas.

La información incorrecta de fuentes fiables puede agudizar las creencias incorrectas. La información correcta de fuentes en las que no se confía puede tener el mismo efecto. Cuando las personas escuchan información correcta que contradice sus creencias de fuentes en las que no confían, puede que la consideren parte de un intento de manipularlas, y se convencen de que sus creencias (incorrectas) son reales. Por lo tanto, la información verdadera de fuentes no fiables puede fortalecer las creencias incorrectas de aquellas personas que la reciben (Aruguete, Calvo y Ventura, 2021a; Aruguete, Bachmann et al. 2021).

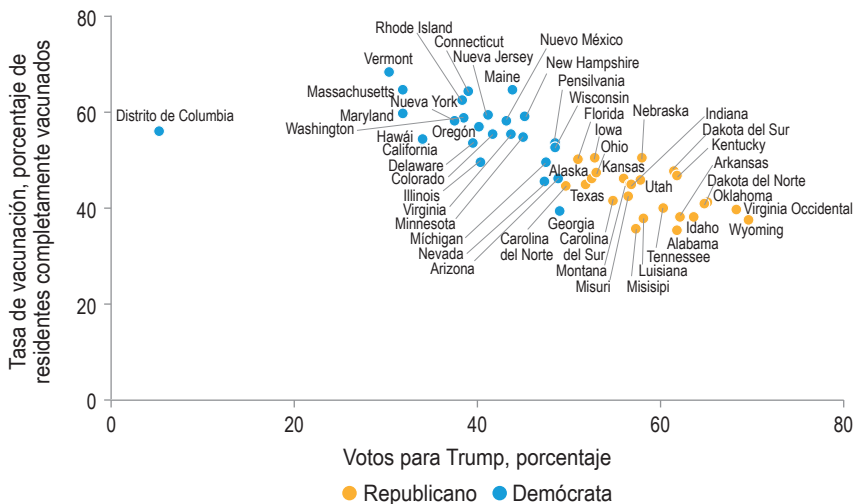
Durante la pandemia de COVID-19, surgieron muchos ejemplos sobre como interactúan la confianza, la información y las creencias. Albornoz, Cruces y Lombardi (2021) observan que los consejos de los expertos a propósito del distanciamiento social de hecho *redujeron* la disposición de las personas a observar el distanciamiento social en una muestra de cerca de 10.000 encuestados en Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay. Una vez más, se culpa de esta reacción a la desconfianza. Las diferencias partidarias también influyen en la confianza que se otorga a los consejos de los expertos.<sup>4</sup> Después de que el presidente brasileño se

---

<sup>4</sup> Aquellas personas que creen en las teorías conspirativas suelen tener más dificultades para reaccionar ante la evidencia. Las ideas conspirativas contribuyen al rechazo de la ciencia (Lewandowsky, Oberauer y Gignac, 2013), lo que también genera una menor aceptación de las vacunas y de otros comportamientos que potencialmente salvan vidas (Jolley y Douglas, 2014). Las teorías conspirativas contribuyen a magnificar los prejuicios contra los grupos, que puede tener consecuencias potencialmente dañinas y generalizadas para las relaciones intergrupales y, por lo tanto, para la confianza interpersonal y la cohesión social (Jolley, Meleady y Douglas, 2020).

pronunció contra las opiniones de los expertos en relación con el distanciamiento social y las políticas de cuarentena, el distanciamiento disminuyó más en los municipios partidarios del gobierno, donde los residentes tenían más probabilidades de confiar en la información (Ajzenman, Cavalcanti y Da Mata, 2020). Los votantes de la oposición en Brasil respondieron a un discurso presidencial sobre la COVID-19 revisando al alza sus creencias sobre el empleo y los riesgos para la salud en comparación con los independientes; no se percibieron cambios entre los partidarios del gobierno (Calvo y Ventura, 2021). Un fenómeno similar se ha producido en Estados Unidos, donde la fuente de información ha influido en las medidas adoptadas. Las recomendaciones de los líderes de los gobiernos de los estados demostraron ser más efectivas para reducir la movilidad en los condados favorables a los demócratas que en aquellos favorables a los republicanos. Sin embargo, entre los primeros, las recomendaciones de los líderes republicanos generaron una reducción de la movilidad mayor que las recomendaciones de los líderes demócratas, porque entendieron en qué medida el partidismo estaba influyendo en el discurso político (Grossman et al., 2020). La información divergente y las ópticas partidarias se traducen en diferentes medidas específicas. Como muestra el gráfico 9.3, el porcentaje de personas vacunadas en Estados Unidos ha estado estrechamente correlacionado

**Gráfico 9.3** ▶ Tasas de vacunación y preferencias políticas



Fuente: Ivory, Leatherby y Gebeloff (2021), actualizado con información de Carlsen et al. (2021).  
 Nota: Los datos sobre el porcentaje de residentes del estado vacunados proviene de los Centros para el Control y Prevención de Enfermedades y reflejan las vacunas hasta el 9 de agosto de 2021. Los datos de las elecciones provienen de Edison Research.



con el partidismo nueve meses después de que se administraran las primeras vacunas y unos pocos meses después de que las vacunas hubiesen sido aprobadas para todas las personas mayores de 12 años.<sup>5</sup>

### ¿Quién quiere qué? Cómo las personas complican los mercados de la información

Las creencias incorrectas persisten o incluso se intensifican debido a una característica fundamental de los seres humanos, a saber, que son reacios a cambiar sus creencias y a buscar, aceptar o divulgar información que contradiga dichas creencias. Esto genera importantes distorsiones en cuanto al funcionamiento de los mercados de la información.

Los ejemplos de este sesgo comportamental abundan. Hay un caso de la región que ilustra esto y es una muestra del tema partidario que se refirió en la sección anterior (Calvo y Aruguete, 2020; Aruguete, Calvo y Ventura, 2021b). Se trata de información que se compartió en Twitter en relación con un informe según el cual, durante un debate entre los candidatos presidenciales, el candidato en el gobierno contó con la ayuda de un audífono. Ese informe inicial fue ampliamente compartido por los opositores al presidente, pero no por sus partidarios. Posteriormente, una conocida empresa de verificación confirmó que el informe inicial era falso. La información de la empresa que verificó los datos fue compartida por los partidarios del presidente, pero no por los opositores. En otras palabras, las personas comparten lo que creen y no están necesariamente dispuestas a actualizar sus creencias sobre la base de nueva información.<sup>6</sup> En un metaanálisis de la literatura, y a partir de un conjunto de datos de casi 150 millones de tweets, Barberá et al. (2015) observan que la información sobre los asuntos políticos circula fundamentalmente entre las personas con preferencias ideológicas similares.<sup>7</sup> Un análisis de millones de tweets

<sup>5</sup> Las encuestas Gallup realizadas cerca del mismo período (20 de julio-2 de agosto) muestran que la voluntad declarada para vacunarse difiere notablemente según los partidos. Mientras que el 81% de los demócratas expresó su voluntad de vacunarse, solo el 47% de los republicanos hizo lo mismo (Mullen O’Keefe, 2021).

<sup>6</sup> Si bien solo la oposición compartió la desinformación y solo los partidarios del presidente compartieron la corrección, un resultado positivo de la intervención por parte de quien verificó los hechos fue una disminución de la “tasa de noticia compartida” (y de la amplificación) del mensaje inicial. Por consiguiente, si bien la oposición no compartió la corrección, dejó de compartir el contenido falso (Aruguete, Calvo y Ventura, 2021b).

<sup>7</sup> En América Latina, puede que esto sea aún más predominante, ya que una de las principales fuentes de información es WhatsApp. En una muestra que incluye

en Twitter y en otras redes sociales después de acontecimientos impactantes muestran que las personas “viven en barrios” poblados por seres similares y que reciben en su mayor parte (o únicamente) información relacionada con las creencias del grupo (Calvo, 2015). Walter y Murphy (2018) concluyen que los mensajes correctivos tienen una influencia moderada en las creencias sobre la información errónea. Sin embargo, el efecto es mucho menor cuando se trata de política y marketing, donde predicar para los partidarios es más habitual y donde las creencias pueden arraigar con más fuerza por motivos ideológicos o económicos.

Los mercados de los medios de comunicación son naturalmente sensibles a la tendencia del comportamiento de las personas de buscar información que coincida con sus creencias.<sup>8</sup> Si las empresas de medios se orientan por el beneficio, pero son independientes, intentarán proporcionar a los clientes la información por la cual están más dispuestos a pagar. Desafortunadamente, lo que la mayoría de las personas busca en los medios es información que coincida con su visión del mundo.

La veracidad sigue siendo relevante en los medios tradicionales; aunque las personas prefieren consumir información que refleje sus creencias, también desean que se trate una fuente autorizada. En comparación con los nuevos medios, los medios de comunicación tradicionales tienen más incentivos para limitar los costos reputacionales y divulgar *información verídica*. A diferencia de las redes sociales, los medios tradicionales tienen más barreras para la entrada, costes irre recuperables y una cartelización que aumenta los retornos económicos de invertir en exactitud. Preocupados por los efectos potenciales de la desinformación y los hechos, los periódicos y los medios de comunicación tradicionales invierten cifras considerables en operaciones de verificación (Tsfati et al., 2020).<sup>9</sup> Durante el siglo XX, los oligopolios de los medios locales y nacionales impresos y de difusión por radio y televisión mantuvieron las normas del periodismo de objetividad y balance, creadas como reacción de los periodistas en contra del uso generalizado de propaganda en la Primera Guerra Mundial (Lazer

---

Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú, WhatsApp fue la segunda fuente de información más utilizada (Newman et al., 2021). Entre el 36% y el 45% de los encuestados de esos países emplean WhatsApp. Por otro lado, en países avanzados como Canadá y Estados Unidos, solo cerca del 6% de los encuestados usa dicha plataforma como fuente de noticias.

<sup>8</sup> Como muestran Durante y Knight (2012), los lectores responden a los cambios en la tendencia ideológica de las noticias cambiando el canal que miran.

<sup>9</sup> Graves (2016) ofrece un análisis detallado de las operaciones de las organizaciones de verificación de hechos y su presencia creciente en los medios de comunicación tradicionales.

et al., 2018).<sup>10</sup> En equilibrio, los medios tradicionales invierten en la adquisición y divulgación de información exacta, pero utilizan su discrecionalidad editorial para destacar la información que se asemeja a las creencias de los usuarios, a la vez que ignoran la que no lo hace. Los medios de comunicación tradicionales también pueden ser amplificadores y divulgadores no intencionados pero importantes de historias falsas al cubrir *fake news* con la intención de aclarar los hechos y corregir la información fabricada (Tsfati et al., 2020). En algunos casos, proporcionar información verídica podría de hecho aumentar las creencias incorrectas. Por ejemplo, divulgar de manera prominente un homicidio reciente podría aumentar la percepción de la delincuencia que tienen las personas.

Los mercados tradicionales de los medios de comunicación no siempre se organizan solo para vender información y obtener ganancias. En algunos mercados, los propietarios de los medios persiguen objetivos malignos y divulgan información para aumentar el apoyo a un régimen o a un grupo corporativo con el fin de utilizar privilegios del gobierno para aumentar sus ganancias (Beattie et al., 2021).<sup>11</sup> Estos medios procuran utilizar los sesgos comportamentales de las personas a su favor, para lo cual publican información falsa que coincide con las creencias de las personas y apoya los intereses de los propietarios de los medios. Cabe señalar que, si bien la competencia en los mercados de los medios debería poder disciplinar cualquier sesgo del lado de la oferta a favor de la desinformación, las distorsiones del lado de la demanda pueden impedir que esto ocurra. Es decir, cuando los propios consumidores exigen noticias sesgadas o menos relevantes socialmente, puede que una mayor competencia no funcione (Gentzkow y Shapiro, 2008).

Los medios de comunicación también responden a otros sesgos comportamentales que pueden ser particularmente destructivos para la confianza y el civismo. Uno de ellos es la preferencia de las personas por las noticias negativas. El individuo promedio reacciona más intensamente a las noticias sobre historias negativas que a las positivas (Soroka, Fournier y Nir, 2019). Por lo tanto, es probable que las noticias acerca de comportamientos no confiables e incívicos atraigan más atención, y

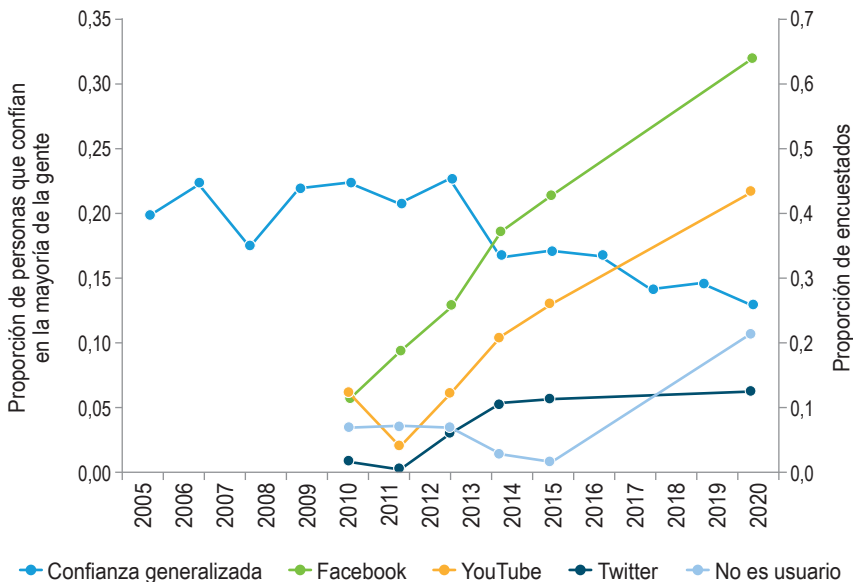
<sup>10</sup> Budzinski y Kuchinke (2020) proporcionan un marco adecuado para entender la organización industrial de los mercados de los medios de comunicación. Islam (2008) presenta un resumen de la evidencia sobre el funcionamiento de los mercados de los medios de comunicación, sus incentivos para proporcionar información y el impacto en los resultados políticos.

<sup>11</sup> Los sesgos de los medios pueden tener un impacto considerable en las decisiones políticas, e incluso pueden influir en el resultado de las elecciones (DellaVigna y Kaplan, 2007). Por lo tanto, los incentivos para apartarse de las normas son altos.

refuerzan las creencias de las personas de que los otros son poco fiables e incívicos.<sup>12</sup>

Las redes sociales tienen potencialmente el alcance para corregir sesgos en los mercados de medios tradicionales que socavan la confianza y el civismo. Según datos recientes (Statista, 2021b), más de 150 millones de personas en Brasil y 100 millones en México utilizan Facebook. En Argentina, la cifra se acerca a los 35 millones (alrededor del 75% de la población) y en Perú, a los 32 millones (aproximadamente el 85% de la población). El uso de Facebook ha crecido rápidamente, ya que muchas personas lo utilizan para recibir noticias (véase el gráfico 9.4).

**Gráfico 9.4** ▶ Evolución del uso de las redes sociales en América Latina y el Caribe



Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de Latinobarómetro.

Nota: La confianza generalizada (eje primario) proviene de la pregunta: "En términos generales, ¿diría usted que se puede confiar en la mayoría de las personas o que nunca se puede tener demasiado cuidado al tratar con los otros?" El eje secundario es el porcentaje de encuestados que utiliza las redes sociales. La muestra de los países de América Latina y el Caribe (18) abarca Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

<sup>12</sup> En algunos casos, los medios de comunicación pueden disminuir la conducta cívica al generar animosidad entre los grupos étnicos en un país. Las emisiones de radio de los medios nacionalistas de la radio serbia desatan el odio étnico hacia los serbios en Croacia por parte de aquellos croatas que escuchan la radio pública serbia (destinada a los serbios en Serbia) (DellaVigna et al., 2014).

Hay razones para ser optimistas sobre el papel de las redes sociales. Antoci et al. (2019) recurren a datos de un experimento realizado en Facebook para demostrar que las personas expuestas a contenido cívico en las redes sociales muestran una mayor confianza interpersonal, mientras que el contenido no cívico reduce la confianza. Además, las redes brindan a los ciudadanos acceso a información que de otro modo no estaría disponible y que es relevante para juzgar el desempeño del gobierno. Por ejemplo, un mayor acceso a Internet puede proporcionar acceso a más información sobre la corrupción, lo que puede aumentar la rendición de cuentas a largo plazo (Guriev, Melnikov y Zhuravskaya, 2020). Ese mismo acceso permite que los ciudadanos se involucren más en el proceso político y coordinen mejor sus protestas (Enikolopov, Makarin y Petrova, 2020; Fergusson y Molina, 2019). También puede generar oportunidades para atraer votantes desencantados o desmovilizados, los cuales de esta manera vuelven a tener voz (Campante, Durante y Sobbrío, 2018). De forma más general, en países donde hay altos niveles de corrupción, existe subversión del poder y el control de los medios tradicionales está en las manos de los autócratas, la presencia gratuita de Internet y las redes sociales mejora la rendición de cuentas, ya que informan al público y facilitan la organización de protestas (Zhuravskaya, Petrova y Enikolopov, 2020).

Sin embargo, al mismo tiempo que la desconfianza ha ido creciendo en la región, se ha producido un aumento del uso de las redes sociales y de la dependencia de las mismas para las noticias. El acceso a Internet de banda ancha ha provocado una gran y significativa reducción de la circulación de periódicos (Gavazza, Nardotto y Valletti, 2019). Los ciudadanos que obtienen acceso a Internet de banda ancha móvil pierden confianza en las instituciones gubernamentales del país (Guriev, Melnikov y Zhuravskaya, 2020). El eje izquierdo del gráfico 9.4 muestra la proporción de encuestados que usan las redes sociales (Facebook, Twitter, etc.), cifra que ha crecido de manera constante desde que Latinobarómetro comenzó a hacer la pregunta en 2009, y la confianza generalizada, que ha ido disminuyendo desde entonces.

Por diversos motivos, las redes sociales de hecho magnifican las limitaciones de los medios de comunicación tradicionales al alinear más estrechamente las creencias de las personas con la realidad. En primer lugar, como se basan en Internet, tienen bajas barreras de entrada —no requieren inversión en espectros de frecuencia o en imprentas— y ningún costo asociado a la divulgación de información. Las inversiones proporcionan a los medios tradicionales un incentivo para ser fieles a la verdad.<sup>13</sup> En cambio, a las redes sociales les preocupa menos la exactitud de las

<sup>13</sup> Debido a las inversiones irre recuperables, las pérdidas reputacionales pueden tener altos costos. Por lo tanto, aun cuando tengan interés en comportarse de manera

noticias. En segundo lugar, las redes sociales pueden llegar a públicos de nichos pequeños y aun así obtener un retorno importante sobre las inversiones. Cerca de dos millones de podcasts (que han generado 47 millones de episodios) están disponibles solo en la aplicación especializada de Apple (The Podcast Host, 2021) y cada año se publican en todo el mundo más de 2.500 millones de entradas de blogs (Byers, 2021). Unos 600 millones de tweets inundan las ondas de radio y televisión cada día (Internet Live Stats, 2021). En cambio, la Asociación Mundial de Periódicos y Editores de Noticias registra solo cerca de 18.000 periódicos en todo el mundo (WAN-IFRA, 2021).

La capacidad de las redes sociales para prosperar con públicos pequeños y la tendencia de las personas a buscar información que confirme sus creencias refuerzan el efecto de cámara de resonancia: cuando los medios de comunicación pueden dirigirse a públicos cada vez más estrechos y más homogéneos, la información que los usuarios reciben se vuelve menos diversificada y refuerza cada vez más su visión del mundo. En Estados Unidos, las personas simpatizantes de uno de los dos grandes partidos tienen un 15% más de probabilidades de creer los titulares alineados desde el punto de vista ideológico; esta diferencia ideológicamente alineada es mucho mayor entre los consumidores de redes sociales segregadas ideológicamente (Allcott y Gentzkow, 2017).

En tercer lugar, las empresas que manejan las redes sociales aprovechan el compromiso de los usuarios con el sitio web, que aumenta cuando los usuarios pueden encontrar fácilmente información que les interesa. Las empresas utilizan algoritmos para definir una oferta casi infinita de información e identifican los intereses de cada usuario. Estos algoritmos refuerzan las paredes de la caja de resonancia. Bakshy, Messing y Adamic (2015) examinan datos de más de 10 millones de usuarios de Facebook y señalan que Facebook les presenta más contenidos políticos alineados con sus propias opiniones que con las ideologías contrarias. El algoritmo de Facebook tiene menos probabilidades de ofrecer a las personas noticias de medios con actitudes contrarias, lo que exacerba la polarización: la exposición a noticias que desafían las propias actitudes disminuye las actitudes negativas hacia el partido político opuesto (Levy, 2021). Los intereses externos pueden manipular aún más estos algoritmos mediante el

---

oportunista, la competencia mitiga esos sesgos (Beattie et al., 2021). Además, debido a que hay menos empresas establecidas en la industria (las barreras de entrada son más altas), coordinar las reglas del juego es más fácil. La creación de medios/asociaciones periodísticas o el establecimiento de premios al buen periodismo, entre otras opciones, son soluciones institucionales para mantener el equilibrio.

uso de *bots*. En Facebook puede haber hasta 60 millones de *bots* activos (Lazer et al., 2018).

En cuarto lugar, la gran ventaja de las redes sociales es que son, precisamente, sociales, es decir, facilitan la divulgación de información entre los usuarios. Sin embargo, resulta que las falsedades se difunden con una rapidez mucho mayor, entre una audiencia más amplia y con un impacto más profundo en sus creencias que la información verdadera, según consta en un estudio de Vosoughi, Roy y Aral (2018), que analizaron los datos de Twitter desde 2006 hasta 2017.<sup>14</sup> Acemoglu, Ozdaglar y Siderius (2021) ofrecen una explicación de este efecto. Cuando a las personas se les presenta la desinformación, pueden compartirla o verificarla. Las personas disfrutan al compartir historias y obtener “likes”, pero pueden incurrir en costos si comparten abiertamente información falsa. Sin embargo, los incentivos para compartir cuando la red es más homogénea en términos de creencias aumentan porque disminuye la posibilidad de que cualquiera verifique.

Como las personas prefieren las historias negativas a las positivas, las falsedades que divulgan también tienden a ser más negativas. Los contenidos falsos parecen acentuar la respuesta emocional de los individuos ante la información, posiblemente porque las noticias falsas se presentan con mayor carga emocional (Vosoughi, Roy y Aral, 2018; Zhuravskaya, Petrova y Enikolopov, 2020). Estos efectos amplían la distancia entre la realidad y las creencias, y fortalecen la resistencia de las personas a información basada en la razón. Esto tiene implicaciones adversas para la confianza y el civismo. Campante, Durante y Sobbrío (2018) señalan un impacto negativo significativo del uso de los sitios de redes sociales en la confianza (ya sea en los extranjeros, los vecinos o la policía). Este efecto parece ser producto, fundamentalmente, de la difusión de contenido antisocial, que suele denominarse *discurso del odio*, y que es generado por los usuarios en las plataformas de las redes sociales.

Participar en redes sociales puede dañar la confianza, incluso cuando las acciones entre la información recibida y las interacciones que demandan confianza estén desconectadas. Aruguete, Calvo et al. (2021) llevaron a cabo un experimento en línea con un juego de la confianza modificado, con paneles integrados por 2.400 encuestados, brasileños y mexicanos, cada uno. Los autores prueban si los encuestados confían en los otros para que actúen en su nombre (confiando en que otros jugadores emitirán

<sup>14</sup> Este efecto parece ser impulsado predominantemente por las personas de edad más avanzada. En promedio, los usuarios mayores de 65 años compartieron casi 7 veces más artículos de dominios de noticias falsas que el grupo de edad más joven (Guess, Nagler y Tucker, 2019).

votos en su nombre) y si son fiables con respecto a los recursos (votos) que se les confían. El comportamiento de confianza aumenta las recompensas potenciales que perciben los participantes (más votos), pero puede conllevar un costo importante si se traiciona la confianza de los jugadores (es decir, si su candidato pierde las elecciones). Los jugadores (en este caso, los encuestados) reciben premios si su candidato gana las elecciones, y billetes de un sorteo por cada voto con el que contribuyen a la victoria. Los incentivos de los encuestados están bien alineados con la captación de todos los votos que puedan. Después de una ronda inicial del juego, un subconjunto de encuestados recibe tweets negativos y positivos de políticos en el poder y de la oposición; se miden los cambios en la confianza y en los comportamientos fiables. La confianza disminuye mucho entre los votantes expuestos a mensajes negativos de figuras políticas externas al grupo (mensajes disonantes), aunque esos mensajes sean irrelevantes para la tarea en cuestión. La dosificación importa: la exposición incidental a las redes sociales tiene efectos modestos en la confianza. El efecto es más pronunciado (mayor disminución de la confianza) con niveles más altos de participación con tweets. Las diferencias en términos de confianza entre el grupo de control y el de tratamiento son mayores cuando “escriben” en Twitter (*likes*, retuiteo, respuesta) por oposición a cuando lo “leen” (ninguna participación). Estas conclusiones señalan las diferencias entre las plataformas de las redes sociales y los medios de comunicación más tradicionales.

### Las intervenciones de la información, ¿pueden aumentar la confianza?

El panorama que se presenta no es alentador. Resulta difícil cambiar las creencias incorrectas y, además, al parecer, las personas prefieren información que *refuerce* las creencias de que los demás no son fiables y son incívicos. Al parecer, los individuos no buscan información que apoye las creencias sobre la fiabilidad y el civismo de los otros, ni utilizan esa información para revisar sus creencias; ni los medios tradicionales ni las redes sociales parecen producir ni divulgar esa información. Dada esta evidencia, ¿pueden ser efectivas las intervenciones de la información destinadas a aumentar la confianza?

Las intervenciones de la información son cruciales aun cuando las instituciones y organizaciones tratadas en los capítulos 7 y 8 funcionen bien. Las instituciones de vigilancia del cumplimiento en manos de terceros, como los tribunales, reducen la necesidad de que las personas hagan sus propias evaluaciones de la fiabilidad de los otros, pero no la eliminan,



puesto que los tribunales pueden ser costosos y tardar tiempo en funcionar. Las elecciones regulares, abiertas y competitivas permiten a los ciudadanos sancionar la conducta oportunista de los políticos, pero no funcionan tan bien si los votantes no están informados sobre el carácter y el comportamiento de los candidatos. Esta sección tiene en cuenta la información para resolver el problema de las conductas oportunistas en el sector privado y, particularmente, en el sector público.

La reputación es una estrategia clave para que empresas y clientes se enfrenten a la amenaza de las conductas oportunistas. Los clientes prefieren una firma con una historia conocida de satisfacción del cliente porque es indicativa tanto del carácter del *management* de la empresa como del de sus empleados (son confiables) y porque es un activo valioso que la firma podría perder si trata mal a un cliente. Sin embargo, es difícil construir reputación sin información sobre el desempeño y sin un medio para divulgar esa información.

La revolución de la información y el surgimiento de plataformas en línea demuestran el poder de la información. Por ejemplo, Airbnb tiene más de 5,6 millones de registros de casi todos los países del mundo. Más de 4 millones de hospedajes listados han recibido más de 800 millones de visitas desde su creación en 2007. En general, cada una de estas visitas es una transacción por separado entre desconocidos, cada uno con escasa esperanza de utilizar instituciones de terceros para resolver disputas y con casi ninguna manera de encontrar y verificar información, ya sea sobre el desempeño pasado o el carácter personal. Una clave de su éxito, al igual que ocurre con plataformas en línea similares, como las aplicaciones de transporte compartido, es la facilidad con que los usuarios pueden compartir información sobre su experiencia. Más de 3,6 millones de anuncios fueron objeto de reseñas activas durante 2018-19 (Adamiak, 2019). Esta información es valiosa, y da lugar a transacciones que de otra manera no se habrían producido ante la ausencia de información (Bridges y Vásquez, 2018; Houser y Wooders, 2006). A diferencia de las redes sociales, las plataformas en línea contrarrestan la tendencia conductual a desconfiar de los otros sobre la base de concepciones erróneas, estereotipos y homofilia (las personas confían más en quienes se les parecen) (Abraham et al., 2017).

Desde luego, la información no digital siempre ha sido clave para posibilitar las transacciones. Las empresas que desean dar seguridad a los posibles compradores cuando la calidad de sus productos es difícil de observar pueden recurrir a terceros para verificar la calidad. El *software*, por ejemplo, puede tener defectos ocultos cuya detección se vuelve compleja y las firmas que lo comercializan pueden requerir una auditoría de terceros de las prácticas de construcción de su *software* para asegurar a

los compradores su alta calidad. Estas auditorías aumentan las demandas de los productos de una empresa precisamente en aquellos mercados donde los compradores tienen menos probabilidades de estar familiarizados con ellos (Gao, Gopal y Agarwal, 2010).

Las soluciones de información proporcionadas por las plataformas en línea o por auditorías de terceros pueden ser más efectivas que los enfoques regulatorios tradicionales, o al menos pueden ser complementos cruciales para evitar las conductas oportunistas en las transacciones privadas. El éxito de las plataformas en línea provee esta evidencia: ante la opción de utilizar hoteles sumamente regulados o arrendamientos de Airbnb escasamente regulados, las personas suelen inclinarse por estos últimos. De la misma manera, al tener que elegir entre conductores de taxi sumamente regulados o Uber o Lyft, también optan por esta última alternativa.

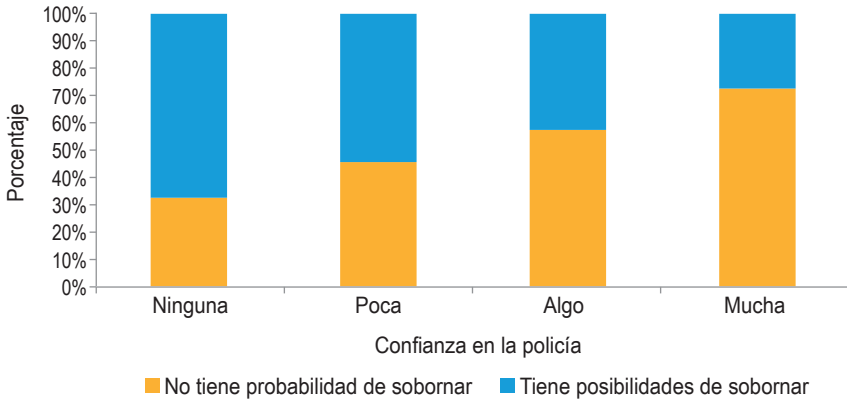
Es claro que la confianza influye en las decisiones económicas. Las nuevas tecnologías que pueden mejorar la productividad requieren a quienes las adopten que crean en las mejoras de productividad prometidas. En los contextos de baja confianza, los vendedores de nuevas tecnologías tienen más probabilidades de exagerar sus beneficios, mientras que los posibles compradores se muestran más escépticos hasta de las representaciones precisas de los costos y beneficios de la adopción de nuevas tecnologías. Por lo tanto, en las sociedades de baja confianza, la adopción de tecnología es más lenta (véanse los capítulos 1 y 3).

El problema de la confianza y el papel de la información en los mercados políticos son distintivos y más difíciles. En casa, los ciudadanos deben decidir si basarse en las promesas de los políticos y los funcionarios públicos. Cuando la información acerca de ellos y de su desempeño es escasa, las personas naturalmente —y racionalmente— desconfían de ellas. Saben que los políticos y los funcionarios tienen incentivos para aprovecharse de la falta de información desentendiéndose de sus obligaciones ante los votantes. Por consiguiente, la confianza debería ser baja cuando la toma de decisiones del gobierno no es transparente, particularmente cuando las alegaciones y los ejemplos de corrupción y malas prácticas de gestión están presentes en las noticias.

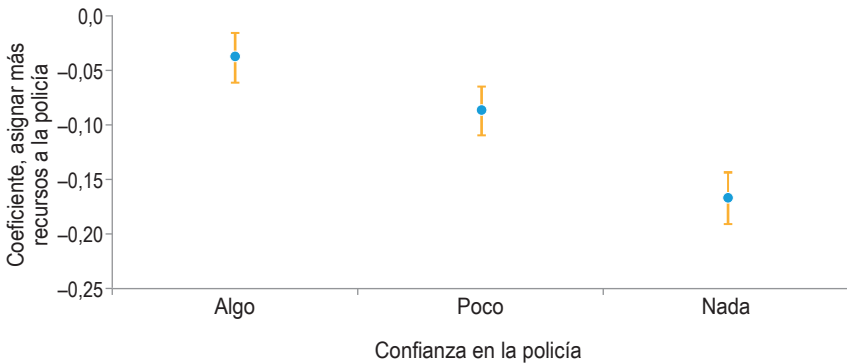
La evidencia apoya la predicción de que las expectativas de las personas a propósito de la conducta oportunista se mueven a la par con la desconfianza. Quienes confían en los funcionarios públicos o en el gobierno tienen menos probabilidades de ver la corrupción como un problema. El panel A del gráfico 9.5 demuestra esto con evidencia de las encuestas aplicadas en la región sobre actitudes hacia la policía. Los agentes de policía renuncian a su responsabilidad cuando deciden dejar de velar por el

## Gráfico 9.5 ► Creencias sobre corrupción, confianza en la policía y asignación de recursos a la policía

### A. Confianza en la policía



### B. Confianza y recursos para la policía



Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de Latinobarómetro.

Notas: La confianza en la policía y las posibilidades de soborno provienen de datos del Latinobarómetro 2017. Para el panel A, la variable de las posibilidades para sobornar proviene de la pregunta: "Imagine que un amigo extranjero suyo, que no conoce nuestro país, le preguntara cuáles son sus posibilidades aquí de sobornar a la policía con el fin de evitar una detención. ¿Qué diría usted?" Las opciones ante la pregunta son: "No tiene ninguna posibilidad, ni siquiera debería intentarlo; Tiene escasas posibilidades, depende de cada caso; Tiene buenas posibilidades; Tiene altas posibilidades". Las respuestas se agregaron de modo que "tiene una posibilidad" incluye las últimas dos opciones; y "no tiene ninguna posibilidad" incluye las primeras dos opciones. La confianza en la policía (panel A) proviene de la pregunta: "Por favor, observe esta tarjeta y dígame cuánta confianza tiene usted en la policía". Las respuestas para los valores de confianza son mucho, algo, poca, o ninguna confianza. Para el panel B, la variable dependiente proviene de la pregunta: "Imagine que el Estado tiene dos soluciones, y usted tiene que elegir solo una. Una consiste en dar recursos a la policía de modo que pueda combatir la delincuencia. La segunda consiste en proporcionar los recursos a las personas para luchar contra la delincuencia en sus barrios con alarmas, seguridad privada, etc. ¿Cuál prefiere usted? Los recursos para la policía son mucho mejores que los recursos directos para las personas; Los recursos para la policía son mejores que los recursos directos para las personas; No me interesa; Los recursos directos para las personas son mejores que los recursos para la policía; Los recursos directos para las personas son mucho mejores que los recursos para la policía". Se utilizó una regresión de mínimos cuadrados ordinarios con errores estándar robustos, con un intervalo de confianza del 90%. Los puntos representan coeficientes de regresiones y las líneas son intervalos de confianza. El total de la muestra abarca 20.200 observaciones en 18 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

cumplimiento de la ley con el fin de aumentar los beneficios para sí mismos. Entre los encuestados que confían *mucho* en la policía, más del 70% cree que no es posible sobornar a la policía para evitar una detención; entre aquellos que no confían para nada en la fuerza policial, ocurre lo contrario: casi el 70% considera que puede evitar una detención mediante un soborno. El panel B del gráfico 9.5 es un reflejo de la conclusión del capítulo 4. La confianza en la policía influye en las preferencias de las personas acerca de cómo asignar los recursos. A medida que disminuye la confianza, bajan las probabilidades de favorecer la asignación de recursos a la policía y se prefiere proporcionar esos recursos a las personas para que se provean su propia seguridad. En comparación con el caso de línea de base de la alta confianza, aquellos que confían solo algo tienen cerca de 4 puntos porcentuales menos de probabilidades de preferir que los recursos sean asignados a la policía. La diferencia asciende a más de 15 puntos porcentuales para quienes no confían para nada (y es de cerca de 10 puntos porcentuales para aquellos que confían un poco).

Hay dos dimensiones del problema de la información que dificultan proporcionar información a Paula para aumentar su confianza en los políticos y los funcionarios públicos. Uno es el dilema de acción colectiva tratado en este libro. Paula recibe todos los beneficios de la información que encuentra en línea sobre un restaurante o un hotel y, por lo tanto, como corresponde, tiene altos incentivos para realizar esa búsqueda. En cambio, sus incentivos para recopilar costosa información sobre los políticos son escasos, ya que puede hacer poca cosa por sus propios medios para que los políticos y funcionarios actúen de manera fiable. La única medida que puede tomar si no está contenta con lo que averigua, es votar con los pies. Sin embargo, abandonar su país es una decisión sumamente importante, muy diferente de cancelar una reserva en un hotel con malas reseñas.

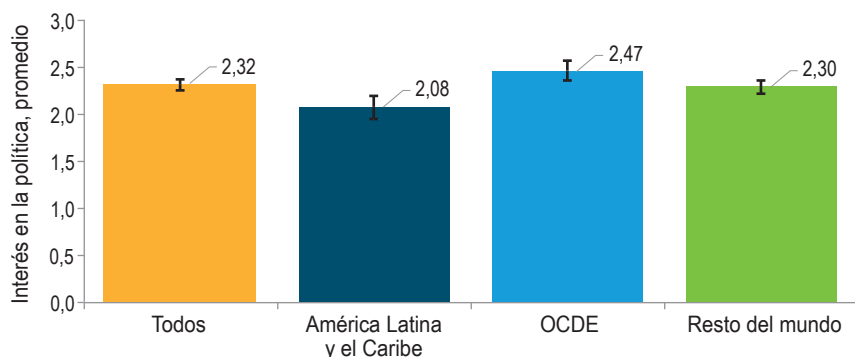
Sin embargo, incluso para los votantes que se preocupan por la política y los resultados de las políticas y no se ven disuadidos por el dilema de acción colectiva, hay un segundo problema de información: resulta difícil distinguir entre la contribución de los gobiernos a los resultados que los votantes experimentan y los efectos de los shocks externos, que pueden variar de una persona a otra. Las experiencias de los hoteles y restaurantes documentadas por los consumidores en línea se encuentran en gran parte bajo el control de estos establecimientos. En cambio, el bienestar ciudadano es producto de muchos factores, tanto de los shocks exógenos, en cuyo caso los políticos pueden hacer poca cosa, como de las políticas públicas, de las cuales son los únicos responsables. Estas dos dimensiones del problema de la información en los mercados políticos explican por qué no existen aplicaciones digitales para calificar a los candidatos políticos y

los gobiernos. La información sobre las experiencias individuales es menos útil y las personas pueden hacer menos con esa información. Aun así, más información ayudaría a Paula a obtener evaluaciones más precisas. ¿Cuál ha sido el desempeño de los políticos en el pasado? ¿Han cumplido sus promesas? Y ¿cuál es el carácter de los políticos?: ¿son personas fiables, respetan la ley y las normas sociales ampliamente compartidas?

La información sobre el desempeño de los políticos debería aumentar la confianza si los ciudadanos actúan para que los políticos rindan cuentas, y si no están sujetos a las asimetrías de poder analizadas en los capítulos 2 y 10. En algunos contextos, lo hacen. Ferraz y Finan (2008) observan que la divulgación de los resultados de las auditorías aleatorias de las cuentas de los gobiernos municipales de Brasil influye en las probabilidades de reelección de los políticos en el poder. El efecto se ve acentuado allí donde hay más divulgación. Cruz, Keefer y Labonne (2021) demuestran que el solo hecho de proporcionar información sobre la existencia de un programa de gobierno en los municipios de Filipinas aumenta las expectativas de los votantes sobre el desempeño de los políticos y alienta a las personas a votar en contra de aquellos que no cumplen esas mayores expectativas. Keefer y Khemani (2014, 2016) resaltan los importantes efectos de la información, obtenida a través de las radios comunitarias de Benín, sobre el acceso a la educación pública y los mosquiteros contra la malaria. Una amplia revisión de evidencia realizada por el Banco Mundial (2016) indica que suministrar información tiene, de manera general, aunque no uniforme, efectos positivos en el bienestar de los ciudadanos.

De todos modos, es probable que la demanda de información de políticas y su impacto en las creencias dependa del contexto. Por ejemplo, Chong et al. (2015) observan diferentes efectos en México cuando distribuyen información sobre cómo los alcaldes utilizan el dinero público: los reportes negativos no conllevan sanciones electorales para los alcaldes que incurren en conductas indebidas, pero sí devienen en una disminución de la participación electoral.<sup>15</sup> Sin embargo, la apatía con respecto a la política no contribuye a aumentar la confianza, ya que disminuye las posibilidades de que los ciudadanos exijan una rendición de cuentas. La apatía es particularmente alta en América Latina y el Caribe (gráfico 9.6).

<sup>15</sup> Chen y Yang (2019) muestran que, en China, el acceso libre a información políticamente delicada por sí mismo no induce a las personas a conseguir información de ese tenor, pero un estímulo pasajero puede generar un aumento persistente de dicha obtención. Una vez que se produce la obtención, esta puede traer consigo cambios amplios, considerables y constantes en los conocimientos, creencias, actitudes y comportamientos deseados.

**Gráfico 9.6** ▶ Interés en la política en diferentes regiones

*Fuente:* Cálculos de los autores basados en datos de la Encuesta Integrada de Valores.

*Notas:* Los datos sobre el interés en la política provienen de la Encuesta Integrada de Valores (2010–20), que compila la sexta y séptima ola de la Encuesta Mundial de Valores (1981–2020) así como la quinta ola del Estudio Europeo de Valores (2017–20). Este se mide a partir de las respuestas a la pregunta: “¿Cuán interesado diría usted que está en la política?”. Las respuestas se basan en una escala de 1 (*muy interesado*) a 4 (*para nada interesado*), y fue invertida a partir de su codificación original, de modo que un valor más alto significa un mayor interés en la política. Cada barra es un promedio simple a partir de los datos a nivel de país. El grupo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) de economías avanzadas no incluye a los países de América Latina y el Caribe: Chile, Colombia y México. La muestra total tiene 95 países, entre los que se encuentran Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Haití, México, Nicaragua, Perú, Trinidad y Tobago y Uruguay.

Otras investigaciones indican que en ocasiones el simple hecho de hacer que la información sobre el desempeño del gobierno esté disponible puede no ser suficiente; quizá se requiera un esfuerzo más activo para poner dicha información ante las personas y cambiar las creencias sobre la confiabilidad del gobierno. En otras palabras, puede que “abrir el gobierno” no sea suficiente para aumentar la confianza. Debido a los altos costos de obtener y procesar información, los problemas de acción colectiva y el valor limitado de informarse si otros no lo hacen o no están dispuestos a actuar a partir de la información, la mayoría de las personas tienden a permanecer en la ignorancia.

La complejidad que implica llevar adelante una campaña de información efectiva se ve reflejada en una iniciativa del gobierno local de Argentina. Como parte de un proceso más amplio de aumento de la transparencia, el alcalde de Buenos Aires dio a conocer una serie de compromisos. Se trata de objetivos claros y medibles en muchos ámbitos del gobierno, basados en las prioridades de los ciudadanos y en los ODS de las Naciones Unidas. La página del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires rastrea y explica más de 50 objetivos.<sup>16</sup> Uno de ellos consiste en lograr que el 100% de las esquinas de las calles sean accesibles para personas

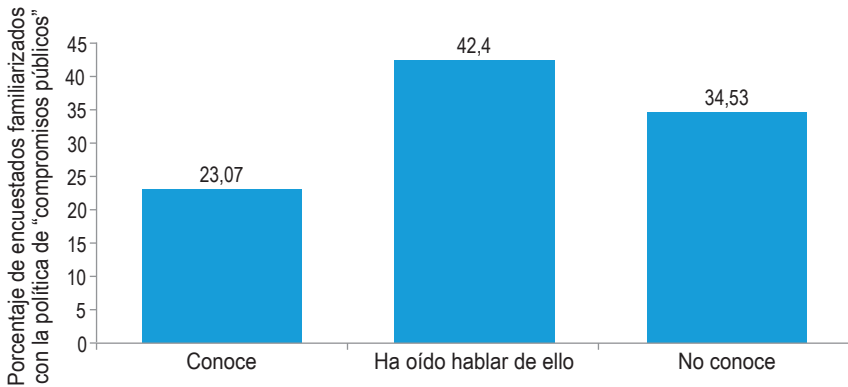
<sup>16</sup> El sitio web está disponible en <http://www.buenosaires.gov.ar/compromisos>.

## Gráfico 9.7 ► Conocimiento que tiene el público de los compromisos del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

### A. Muestra de compromisos públicos



### B. Conocimiento público de los compromisos



Fuente: Buenos Aires Ciudad (2021) y Otálvaro-Ramírez, Scartascini y Streb (2021).

Nota: Este gráfico presenta el porcentaje de personas que indicaron que conocen/han oído hablar de/no conocen la política de Compromisos. Las personas respondieron a la siguiente pregunta: "El gobierno de la Ciudad de Buenos Aires tiene una política pública de compromisos que explica sus planes y niveles de cumplimiento. Por favor indique si está familiarizado con las políticas (las conoce), si ha oído hablar de ellas, pero no está seguro de qué son, o nunca ha oído hablar de ellas".

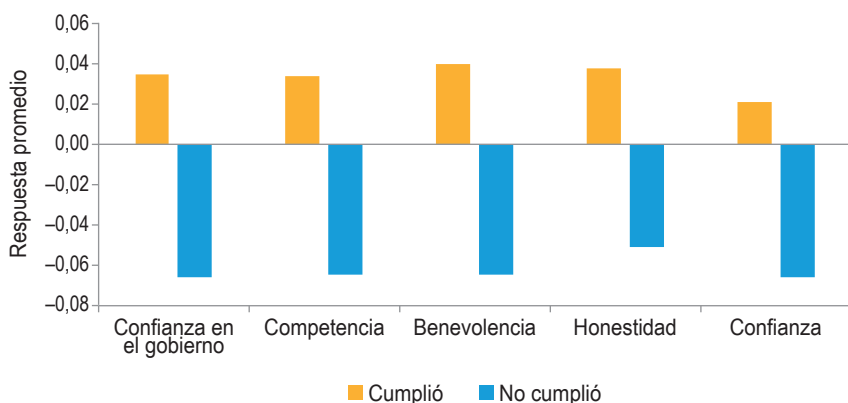
discapacitadas. Otro es instalar 10.000 cámaras de seguridad en toda la ciudad y en el transporte público. La iniciativa resulta novedosa y de gran alcance, ha recibido una importante cobertura de los medios de comunicación, y ofrece un sitio web especializado accesible para todos. Sin embargo, un gran porcentaje de la población todavía no conoce las políticas (Alessandro et al., 2021; Otálvaro-Ramírez, Scartascini y Streb, 2021) (gráfico 9.7).

Evidentemente, la información colgada en un sitio web no es suficiente para cambiar las creencias. Sin embargo, los esfuerzos para transmitirla a los ciudadanos pueden tener un gran impacto. Suministrar información aumenta la percepción de la transparencia del gobierno en cerca de 8 puntos porcentuales (Alessandro et al., 2021). Esto puede parecer obvio, pero

la percepción de que el gobierno es transparente es un ingrediente crucial de la confianza; en ese caso, los votantes saben que pueden enterarse si el gobierno actúa de manera oportunista. Brindar información sobre la existencia de los compromisos aumenta la confianza en el gobierno en cerca de 0,10 desviaciones estándar, según los resultados de una encuesta experimental llevada a cabo con 2.375 personas en la Ciudad de Buenos Aires (Otálvaro- Ramírez, Scartascini y Streb, 2021). Divulgar información acerca de que el gobierno no solo adoptó estos compromisos, sino que también los cumplió aumentó aún más la confianza. Además, el cumplimiento a nivel de la ciudad eleva la probabilidad de que se confíe en la información que ofrece el propio gobierno (5,7 puntos porcentuales). Este efecto de confianza es fundamental, porque incrementa las probabilidades de que en el futuro la información del gobierno tenga más influencia.

Si bien la transparencia debería aumentar la confianza, al dar a las personas la oportunidad de verificar si las promesas se cumplen, puede que también disminuya la confianza si los gobiernos no cumplen sus promesas. En efecto, las diferencias en el desempeño parecen ser importantes. Alessandro et al. (2021) implementaron una encuesta experimental con una muestra de 1.999 residentes de la Ciudad de Buenos Aires. Los receptores de información según la cual el gobierno había superado sus objetivos demostraron una confianza mucho mayor que quienes recibían información que indicaba que el gobierno no había cumplido sus compromisos. La diferencia (que puede apreciarse en el gráfico 9.8

### Gráfico 9.8 ► La importancia de cumplir las promesas



Fuente: Alessandro et al. (2021).

Nota: Las barras muestran la respuesta promedio para los tratados con el mensaje que indica que el gobierno ha cumplido sus compromisos (naranja) y quienes recibieron el mensaje que señala que el gobierno no ha cumplido todavía (azul). Estas variables son índices que resumen varias preguntas de la encuesta y están estandarizadas con cero de media y una desviación estándar igual a 1. Para más información, véase Alessandro et al. (2021).



como la variación de la altura entre las barras) equivale a cerca de 0,10 de una desviación estándar. Esta diferencia aumenta 0,30 de una desviación estándar para las personas que ven esta información por primera vez (gráfico 9.8). Estos resultados son consistentes con Ardanaz, Corbacho y Ruiz-Vega (2014), que observan que suministrar información a los encuestados sobre la disminución de las tasas de delincuencia mejora la percepción de los ciudadanos acerca de la seguridad y genera una mayor confianza en la policía.

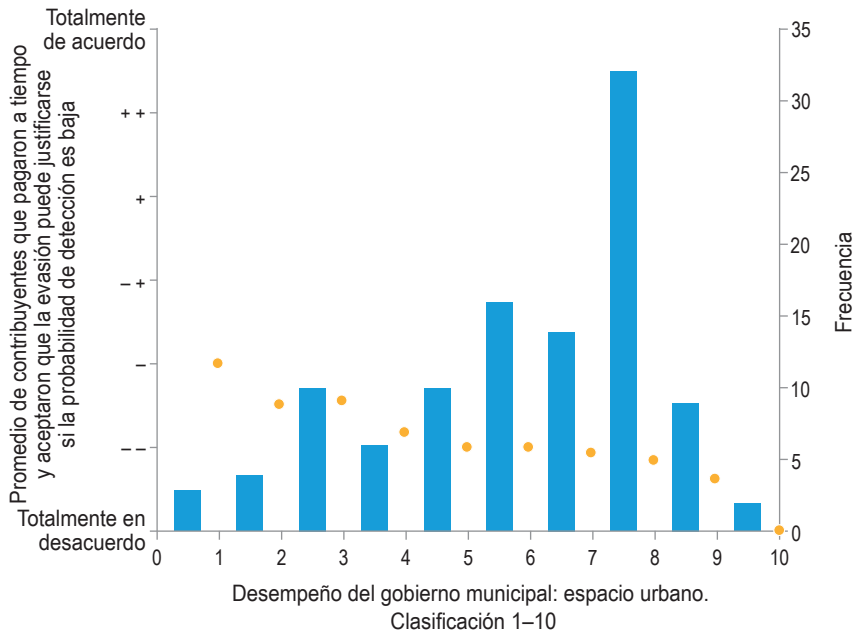
### El valor de las palabras: usar la información para aumentar el civismo

La confianza interpersonal es la base de vínculos de ciudadanía más fuertes, es decir, la disposición de los ciudadanos para hacer sacrificios individuales en aras de las empresas colectivas que son cruciales para el éxito de una sociedad. Desafortunadamente, como señala el capítulo 1, en América Latina y el Caribe los vínculos de ciudadanía son débiles, y las personas tienen más probabilidades de tomar decisiones que arrojen un beneficio privado a expensas de la comunidad más amplia. Esta sección presenta evidencia esperanzadora de que al suministrar a las personas información sobre el civismo de los otros aumenta su propia probabilidad de actuar cívicamente.

Hay dos motivos clave que explican los bajos niveles de civismo, a saber, la creencia generalizada de que la acción colectiva de los ciudadanos no tiene ningún efecto en el bienestar colectivo (por ejemplo, la recaudación de impuestos se despilfarra en lugar de utilizarse para promover el bienestar ciudadano) y que, en cualquier caso, hay otros ciudadanos que no cumplen con su parte (por ejemplo, no pagan impuestos). El gráfico 9.9 ilustra este punto con evidencia de Junín, Argentina. Los contribuyentes que creen que la ciudad gestiona bien los espacios públicos tienen menos probabilidades de estar de acuerdo con que la evasión tributaria es justificable cuando la probabilidad de ser detectado es baja.

La información acerca de la efectividad del gobierno y el civismo de los otros puede aumentar las actitudes o el comportamiento cívico. Cafferata y Scartascini (2022) observan el efecto de proporcionar información a las personas sobre los niveles relativos de la corrupción policial en varios países (la corrupción es una medida del desempeño deficiente del gobierno). En Chile, donde la corrupción de la policía era baja en el momento de la encuesta experimental, informar a los ciudadanos de que la corrupción era mucho más rara que en Estados Unidos o en el resto de América Latina

### Gráfico 9.9 ► Evasión y uso de los fondos públicos por parte del gobierno



Fuente: Castro y Scartascini (2018).

Nota: Los datos provienen de una encuesta realizada en diciembre de 2015 en Junín, Argentina. Los encuestados fueron 568 personas que habían pagado sus impuestos a tiempo en el último período de facturación antes del experimento (julio a agosto de 2015). Las barras corresponden al porcentaje de contribuyentes que calificaron el desempeño del gobierno municipal en relación con el espacio urbano (medido en el eje vertical derecho). La escala va de 1 (muy bajo) a 10 (muy alto) (eje horizontal). El eje vertical izquierdo muestra el porcentaje de personas que están de acuerdo con la afirmación de que la evasión fiscal puede estar justificada si la probabilidad de detección es baja. Los puntos naranjas (medidos en el eje vertical izquierdo) indican hasta qué punto los contribuyentes que asignaron una determinada puntuación al desempeño del gobierno municipal están de acuerdo con la afirmación de que la evasión se puede justificar, en un rango desde muy justificable (++) hasta muy injustificable (--). Por ejemplo, los contribuyentes que otorgaron una puntuación de 10 al desempeño del gobierno municipal consideran que no es justificable evadir impuestos.

aumentaba la disposición de los mismos a pagar impuestos para costear la vigilancia policial (véase el gráfico 9.10).<sup>17</sup>

En un experimento de campo a gran escala llevado a cabo en Reino Unido, Hallsworth et al. (2017) observaron que proporcionar información

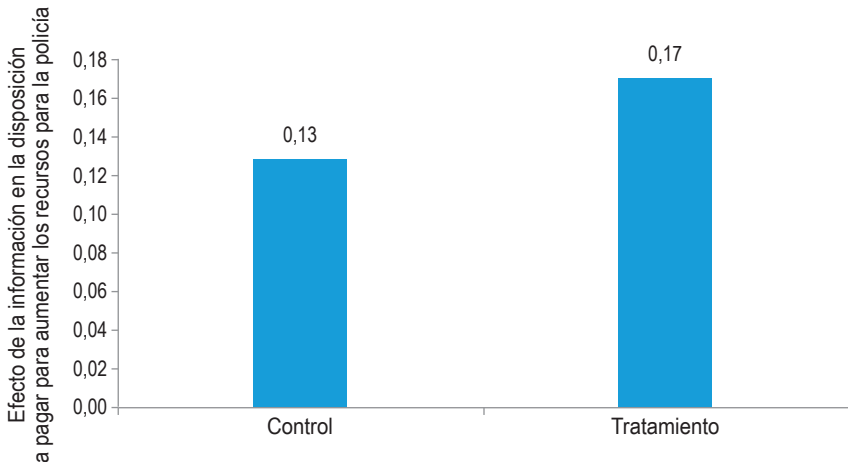
<sup>17</sup> Esta información influyó en los encuestados chilenos, que sobreestimaron los niveles de corrupción en la policía y, por lo tanto, aumentaron sus preferencias a favor de la asignación de fondos después de recibir la información. En otros países, las creencias anteriores sobre la corrupción en la policía correspondían con más precisión a los niveles reales de corrupción; por lo tanto, el tratamiento de la información no tuvo ningún efecto.

## Gráfico 9.10 ► Información sobre la corrupción de la policía y apoyo a la policía

### A. Información ofrecida a individuos



### B. Efecto de la información sobre la voluntad de pagar



Fuente: Cálculos de los autores basados en el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP).  
 Notas: El gráfico de la izquierda muestra la información suministrada a las personas en una encuesta realizada en Chile. El gráfico de la derecha muestra el efecto de esta información en la disposición a pagar para aumentar los recursos destinados a la policía. A los encuestados se les formuló la siguiente pregunta: "Supongamos que el gobierno nacional está evaluando diferentes medidas para luchar contra la delincuencia. Una de esas medidas sería aumentar el número de agentes de policía. Para esto, el gobierno tendría que contar con más recursos y captar el dinero de todos los chilenos. ¿Estaría usted dispuesto a pagar 40.000 pesos chilenos más cada mes?". Las barras indican la proporción de personas que respondió de manera afirmativa a la pregunta. La muestra incluyó 1.540 observaciones de una encuesta de LAPOP realizada en Chile en 2017.

sobre el civismo de los otros aumenta el cumplimiento del comportamiento cívico. Los autores informaron a los culpables de delitos fiscales que la mayoría de los contribuyentes pagaban sus impuestos a tiempo. Su texto decía: “Nueve de cada diez personas en Reino Unido pagan sus impuestos dentro de los plazos. Actualmente usted pertenece a una muy pequeña minoría que todavía no ha pagado”. Esta redacción, que pone de relieve que el destinatario forma parte de la minoría, fue la más efectiva para convencer a las personas que pagaran sus impuestos. La información sobre los beneficios de pagar impuestos también es efectiva. El mensaje “Pagar impuestos significa que todos ganamos en servicios públicos básicos como el Servicio Nacional de Salud, los caminos y las escuelas” aumentó la probabilidad de que los contribuyentes pagaran sus impuestos dentro de los plazos.

Castro y Scartascini (2015) enviaron un mensaje a los contribuyentes en una ciudad de Argentina para reforzar la creencia de que el gobierno dedica recursos a mejorar el bienestar colectivo: “En los primeros seis meses de este año, la recaudación [local de impuestos] sirvió para instalar 28 nuevas farolas en las calles, conexiones de agua potable en 29 calles y redes de alcantarillado en 21 manzanas”. El mensaje aumentó significativamente el cumplimiento entre las personas que tenían menos probabilidades de contar con información sobre cómo el gobierno utiliza el dinero público. Entre los contribuyentes que vivían fuera de la ciudad, a los que no les es fácil observar cómo funciona el gobierno, las tasas de pago aumentaron 14 puntos porcentuales. Se corrobora el mensaje anterior: cuando hay escasa información, los contribuyentes suponen que el gobierno se desentenderá de sus deberes. La información puede corregir estas creencias.

El civismo no es solo evidente en la disposición a contribuir a un esfuerzo colectivo para promover el bien común. También se manifiesta en una disposición a aceptar menos servicios personales del gobierno con el fin de liberar recursos que se pueden invertir en áreas de política pública que tendrán un impacto positivo mayor en el bienestar general de todos los ciudadanos. El apoyo a las estrategias de vigilancia policial que se concentran en las áreas geográficas donde se concentra la mayor delincuencia (puntos calientes) son un ejemplo llamativo de esta actitud cívica. Con la vigilancia policial concentrada en los puntos calientes, el gobierno focaliza los recursos del imperio de la ley en zonas de alta delincuencia y, por lo tanto, proporciona menos recursos a zonas más seguras.

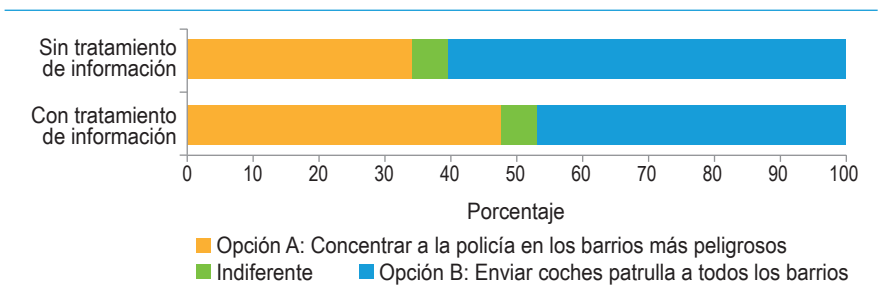
Esta estrategia es altamente efectiva, dado que la mayoría de los delitos se produce en una pequeña parte de una ciudad. Aun así, puede que parte de la delincuencia se desplace de estas zonas peligrosas a otras donde antes era menor. Por lo tanto, si bien la vigilancia policial de puntos calientes hace que la delincuencia en general sea menor, algunas

personas que ahora reciben menos atención de la policía pueden estar peor. Los datos del Latinobarómetro revelan que las preferencias a favor de la vigilancia policial de puntos calientes parecen depender poco de si a las personas les preocupa ser víctima de un delito violento y más de los niveles de confianza interpersonal (véase el capítulo 8). Sin embargo, el determinante más importante del apoyo a la vigilancia policial de puntos calientes es la evidencia de su efectividad, es decir, el sacrificio del civismo (disminuir la vigilancia en nuestro patio trasero) será recompensado con la reducción de la delincuencia en todas partes.

En una encuesta aplicada en siete capitales de América Latina llevada a cabo para el proyecto BID Ciudades Capitales, menos del 40% de los encuestados declaró que prefería la vigilancia policial de puntos calientes antes que distribuir los recursos por igual en toda la ciudad (véase el gráfico 9.11). Sin embargo, entre aquellos que recibieron información sobre la efectividad de la vigilancia policial de los puntos calientes, esta cifra aumentó al 50%, es decir, un 25% más. Las reformas de las políticas públicas a menudo requieren que los ciudadanos hagan sacrificios. Esta evidencia muestra que se puede persuadir a los ciudadanos de que hagan estos sacrificios si están convencidos de la efectividad de las reformas. Sin embargo, las (escasas) campañas de información que apoyan las reformas no incluyen esta información de forma rutinaria.

El auge de las redes sociales plantea temas únicos del comportamiento cívico, pero la investigación sigue siendo incipiente y se basa más en el

**Gráfico 9.11** ► Información y apoyo a la vigilancia policial de puntos calientes



*Fuente:* Elaboración de los autores basada en datos de la Encuesta de Ciudades Capitales del BID-LAPOP, 2017.

*Notas:* Las respuestas se derivan de la pregunta: "Cuando la policía despliega sus recursos, especialmente sus patrullas, debe elegir entre dos opciones que tienen el mismo costo. La opción A consiste en concentrar la policía y las patrullas en los barrios más peligrosos y enviar menos policías y patrullas a los otros barrios. La opción B consiste en enviar autos patrulla a todos los barrios de la ciudad, independientemente de si son peligrosos o no. ¿Cuál es la opción que usted prefiere?". La muestra total incluye siete ciudades: Santiago de Chile, Bogotá (Colombia), Tegucigalpa (Honduras), Ciudad de México, Ciudad de Panamá, Lima (Perú) y Montevideo (Uruguay).

acceso a diferentes tipos de medios tradicionales. Este trabajo se centra en el influyente argumento de Robert Putnam (2000) de que el comportamiento cívico se basa en la mutua interacción de los ciudadanos. El uso de las redes sociales no parece limitar las interacciones de las personas unas con otras, sobre todo la familia y los vecinos (Olken, 2009; Bauernschuster, Falck y Woessmann, 2014). Sin embargo, al parecer limita la participación política. En un estudio previo a Internet, Olken (2009) observa una menor participación en reuniones de importancia en los poblados de Indonesia en zonas con una mejor recepción de las ondas de radio. Durante, Pinotti y Tesei (2019) encuentran efectos similares después de la introducción de la televisión comercial en Italia en los años ochenta. Después de que el *New York Times* implementase una estrategia de distribución nacional que amplió la distribución a más de 100 ciudades, la circulación de los periódicos locales disminuyó entre los lectores con formación universitaria, lo cual señala un alejamiento de la comunidad local por parte de los consumidores escolarizados (George y Waldfogel, 2006).<sup>18</sup> Sin embargo, en algunos casos, los medios pueden ser una fuerza positiva para construir cohesión social. En Ruanda, la audiencia de la emisora de radio del gobierno demostró tener más probabilidades de confiar en los miembros de otras comunidades étnicas. Los esfuerzos del gobierno ruandés señalan con qué consistencia los mensajes de propaganda focalizados pueden tener un efecto positivo en la confianza interétnica (Blouin y Mukand, 2019).

### Más allá de la información

Cuando los individuos no pueden evaluar por sí mismos cuán confiable es una persona o una institución, se basan en la información de los demás. En los mercados privados, la reputación importa. Al tratar con el gobierno y los agentes políticos, el problema es más complicado: hay grandes asimetrías informacionales y los resultados de las medidas del gobierno se

<sup>18</sup> La literatura que estudia el papel del acceso a Internet en la participación arroja resultados mixtos similares. En relación con la introducción de Internet de alta velocidad, algunos estudios presentan evidencia diversa sobre un efecto negativo en la participación en las actividades cívicas. Por un lado, Geraci et al. (2018) observan que una conexión a Internet más lenta debido a la lejanía de un repetidor local genera una menor probabilidad de formar parte de una asociación cívica, un sindicato o un partido político en Reino Unido, aunque el efecto demuestra ser más bien pequeño. Por otra parte, Bauernschuster, Falck y Woessmann (2014) no encuentran evidencia de un efecto del acceso a Internet en la participación en la política local o en el número de miembros de los partidos políticos en el contexto de la vida cívica de Alemania en los años 2000.

ven afectados por shocks externos. Por lo tanto, estudiar solo los resultados o la evidencia fácilmente accesible puede no ser suficiente para evaluar la confiabilidad de los funcionarios públicos. Sin embargo, suministrar información de manera activa parece ser útil. Varias intervenciones han demostrado que proporcionar información sobre los resultados de las auditorías puede influir en el comportamiento de los votantes en las urnas y que ofrecer información sobre si los funcionarios cumplen sus promesas puede aumentar la confianza.

La mayoría de las personas no busca activamente información. Por consiguiente, la transparencia habitual tiene un impacto limitado. Además, la manera en que se suministra la información importa. En un contexto en el cual la intermediación está fragmentada, los gobiernos pueden generar líneas de comunicación directamente con los ciudadanos. La participación y el compromiso tienden a funcionar. El impacto de la información y la propia generación de información no es independiente del contexto de confianza en el que se brinda esta información. Algunas iniciativas de transparencia no funcionan cuando la confianza es baja. La confianza en los expertos no ha sido constante en todos los países y, por lo tanto, tampoco lo ha sido la adhesión de las personas a las recomendaciones. La divulgación y el consumo de información no son independientes del papel de los intermediarios en la compilación y divulgación de información. En otras palabras, la estructura de los mercados de los medios de comunicación influye en las creencias. El partidismo y otras características individuales tienen un gran peso en la información que las personas consumen en contextos de baja confianza. Las redes sociales tienden a profundizar los silos informativos. Las personas reaccionan de manera muy diferente a los tweets y a la información que aparece en las redes sociales según su afiliación a los partidos. El compromiso con las redes sociales puede dañar la confianza en muchos dominios.

En contextos donde la información está ausente o es distorsionada por el mercado y por sesgos de conducta (por ejemplo, como aquellos que se observan en las redes sociales), la regulación es una respuesta posible. Sin embargo, puede que una respuesta regulatoria no sea la mejor opción cuando se pueden encontrar soluciones basadas en la información y se ha demostrado que estas emergen natural y masivamente en el mercado.

Si hay que regular las redes sociales y cómo hacerlo para disminuir las bien conocidas y sustanciales distorsiones de la información que facilitan son dos importantes preguntas abiertas. Desafortunadamente, como demuestran los capítulos a lo largo de este libro, la calidad de la regulación se echa en falta en sociedades que se caracterizan por bajos niveles de confianza y de civismo. Además, los problemas de capacidad de la región

pueden perjudicar los esfuerzos del gobierno para regular de manera efectiva las redes sociales en sus países. La base de datos de V-Dem, que se emplea extensivamente en este libro, muestra que la región tiene una capacidad menor que el resto del mundo en ciberseguridad y en filtros de Internet.

La recomendación central de este capítulo es que las políticas públicas diseñadas para mejorar la transparencia en las sociedades de baja confianza deben ir más allá de la recolección y el despliegue de información. También deben invertir en divulgar información de maneras tales que aumenten su relevancia y credibilidad. Se trata de iniciativas que podrían ser tan costosas como la propia recopilación de información, pero incluso más importantes. Las narraciones, anécdotas y modalidades evocadoras desde lo emocional para transmitir información tienden a ser más efectivas que los hechos. Las redes sociales traen consigo otro conjunto de complicados desafíos. Las políticas públicas deben procurar incrementar su potencial para aumentar la transparencia y la confianza, y a la vez mitigar sus flagrantes efectos negativos.



## Navegando en un mar de desconfianza

*La agenda de reformas para construir confianza y civismo requiere centrarse en las asimetrías de poder y de información. Estas erosionan los incentivos a favor de un comportamiento confiable y cívico. Progresar en esta agenda de reformas aumentará notablemente las opciones del gobierno para enfrentarse a los importantes problemas sociales y económicos de la región: lento crecimiento, alto desempleo, desigualdad, cambio climático y crisis fiscal.*

Nueve de cada diez personas en América Latina y el Caribe no creen que se puede confiar en los otros. Solo tres de cada diez confían en su gobierno y son incluso menos las que confían en las instituciones, fundamentales para la transparencia del gobierno, el Congreso y los partidos políticos. En comparación con otras partes del mundo, un porcentaje mayor de ciudadanos de la región se muestra reacio a aceptar las obligaciones cívicas esenciales para construir sociedades equitativas y de rápido crecimiento. Su disposición a pagar impuestos y a cumplir las leyes y regulaciones establecidas por sus gobiernos es de las más bajas del mundo. Aunque intangibles y más difíciles de medir que otros problemas que afligen a la región, desde la COVID-19 y el cambio climático hasta el desempleo y la desigualdad, la desconfianza y el civismo débil demandan una atención igualmente urgente.

Las personas que habitan en América Latina y el Caribe consideran que son Charlie Browns rodeados de Lucys, convencidos de que, si se presenta la oportunidad, los demás se aprovecharán de ellos de la misma manera que Lucy se aprovecha de Charlie Brown quitándole la pelota cada vez que intenta patearla. El creador de *Peanuts*,<sup>1</sup> Charles Schulz, podría haber ideado una Lucy confiable literalmente de un plumazo. Pero se requiere

---

<sup>1</sup> Véase la nota al pie 1 en el capítulo 1.

algo más que un plumazo para aumentar la confianza y el civismo en las sociedades. Por lo tanto, ¿cómo debería enfrentarse la región a las crisis de confianza y civismo? ¿Y cómo pueden los gobiernos navegar en un mar de desconfianza para abordar las otras preocupaciones apremiantes?

La dificultad de responder a la crisis es tan grande como su urgencia. En sus vidas diarias, las personas no reaccionan ante la falta de confianza intentando reconstruirla o restablecerla, sino que evitan y rehúyen las situaciones en que deban enfrentarse a ella. Abandonan a sus cónyuges, despiden a los empleados, desdeñan a los proveedores, rechazan a los amigos y abandonan a los políticos en los que no se puede confiar. Cuando se encuentran en organizaciones divididas por las discrepancias y el parasitismo, las personas no buscan reformarlas, sino que se alejan. Estas estrategias son difícilmente sostenibles a nivel de toda la sociedad. Al contrario, dan lugar precisamente a las muchas consecuencias negativas de la desconfianza y el civismo débil que se documentan en este libro. Las sociedades no tienen otra opción que construir confianza y civismo; el gobierno, el vehículo esencial mediante el cual los ciudadanos solucionan sus problemas colectivos, es esencial en este esfuerzo.

Los capítulos 3 y 4 ilustran las graves consecuencias que surgen en los sectores privado y público a medida que las personas se ajustan a contextos de baja confianza. Para limitar los problemas de conducta oportunista en las empresas, los propietarios y administradores contratan a miembros de su familia, aun cuando estos no sean los más calificados. Las empresas utilizan contratos relacionales para desalentar conductas oportunistas, pero estos contratos solo funcionan cuando los consumidores pagan más de lo que pagarían en mercados competitivos. Y suscriben contratos más minuciosos y detallados —y costosos— que cubren un amplio espectro de contingencias. En el sector público, los ciudadanos desconfiados se abstienen de exigir las políticas que más podrían aumentar su bienestar colectivo, ya que no pueden dar por sentado que los políticos cumplirán sus promesas de promulgar dichas políticas. En su lugar, demandan beneficios privados que no hacen gran cosa para promover un crecimiento sostenible y equitativo, y que benefician solo a quienes disfrutaban de vínculos clientelistas con los políticos.

En términos más esperanzadores, los capítulos anteriores señalan que la confianza evoluciona con la información y la experiencia, aunque tiene raíces históricas y culturales. Por ejemplo, el comportamiento confiable y cívico aumenta si los gobiernos fortalecen las instituciones formales y sancionan de manera más sistemática a quienes ostentan una conducta oportunista e incívica, o si llevan a cabo reformas organizacionales que les permiten transformar de manera fiable los recursos colectivos en

beneficios para todos. Cuantos más comportamientos confiables observen las personas, más deberían crecer su propia confianza y su propio civismo. En efecto, el solo hecho de que las instituciones formales e informales sancionen a quienes hacen gala de una conducta oportunista e incívica puede indicar un cambio hacia normas más confiables y cívicas.

Este capítulo describe extensamente las medidas que los gobiernos y las sociedades pueden adoptar para construir confianza y civismo. Las medidas se centran en los incentivos para tener una conducta confiable y cívica. Esto no excluye el rol de las campañas de comunicación que alientan a las personas a cambiar su comportamiento. Tampoco ignora la capacidad, es decir, el hecho de que las personas puedan no estar suficientemente capacitadas y equipadas para cumplir las promesas que sus empresas hayan hecho a los clientes o las organizaciones del sector público a los ciudadanos. Sin embargo, la comunicación y la construcción de capacidad tienen escaso impacto en una conducta confiable y cívica si hay incentivos que recompensan lo contrario.

El énfasis en los incentivos sería innecesario en un mundo perfecto, donde todas las personas estarían intrínsecamente motivadas para hacer lo correcto, es decir, actuar de manera fiable y contribuir a las empresas colectivas que mejoran la vida de todos los ciudadanos. No obstante, en el mundo real los incentivos extrínsecos importan y están determinados por las instituciones; las instituciones externas formales, que vigilan el cumplimiento de los acuerdos, y las normas sociales informales, que orientan la conducta de las personas en la sociedad. Al fortalecer estas instituciones, las sociedades aumentan la probabilidad de que las personas cumplan sus promesas y respeten las normas sociales. Los incentivos también provienen de las organizaciones. Desde las empresas hasta los organismos públicos, las organizaciones no pueden materializar las promesas si no son capaces de aunar los esfuerzos colectivos de sus integrantes (empleados) para producir bienes y servicios que mejoren el bienestar de las personas a un precio razonable. Sin embargo, esto depende de si pueden diseñar y velar por el cumplimiento de los incentivos que alientan a los miembros de la organización a trabajar de manera colaborativa con el fin de cumplir la misión organizacional.

La construcción de confianza y de civismo requiere tiempo. No existe un interruptor para activarlos. Mientras abordan los desafíos que se perfilan en la región, como el estancamiento de la productividad o el cambio climático, los gobiernos necesariamente funcionarán en una atmósfera de desconfianza y de civismo débil. La última sección de este capítulo transmite dos mensajes clave: las reformas para enfrentar estos desafíos serán más efectivas si se toman en cuenta las limitaciones impuestas por

la desconfianza y el civismo débil; y muchas reformas que aumentan la confianza y el civismo también son esenciales para encarar desafíos más tangibles, como el crecimiento lento o el cambio climático.

### Las conductas confiables y cívicas: una cuestión de incentivos

Ya sea en el sector privado o en el público, la creación de incentivos en aras de una conducta confiable significa que aquellos que confían exigen rendición de cuentas a los depositarios de la confianza. Si las personas deben pagar un precio por una conducta oportunista o incívica, y se les recompensa por la conducta contraria, es más probable que actúen de manera confiable y cívica. La transparencia se debilita ante la *información asimétrica* y el *poder asimétrico*. Los gobiernos pueden eliminar ambos obstáculos.

Las personas no pueden rendir cuentas a otros por una conducta oportunista o incívica si no pueden observarla. En el mejor de los casos, pueden ser testigos directos de esa conducta. Sin embargo, también pueden deducir indirectamente que hay oportunismo si ven resultados que solo es posible explicar por una conducta no fiable: los banqueros pueden deducir que los prestatarios en bancarrota han actuado de manera oportunista si todas las demás empresas de los sectores de esos prestatarios obtienen beneficios récord.

Ante la presencia de *información asimétrica*, ya sea en el sector público o en el privado, las personas no pueden proceder a estas deducciones fácilmente. En efecto, como se sostiene en este libro, la ignorancia alimenta la sospecha, precisamente porque la ausencia de información en sí misma disminuye la confianza. Resulta difícil para las personas saber quién o qué es responsable de la experiencia que tienen con un producto de consumo o un servicio público. Si el producto o servicio no tiene la calidad que esperaban, ¿se debe a que no entendieron qué tipo de calidad quería producir el proveedor, o a que el proveedor produjo una calidad diferente de la prometida? Si sus hijos no aprenden en la escuela, ¿se debe a que no trabajaron lo suficiente o a que la calidad de la enseñanza no es buena? Si se enfrentan a una abundancia de oportunidades de empleo, ¿se debe a sus propias habilidades o a la gestión de la economía por parte del gobierno? Las personas más informadas pueden deducir de manera más adecuada quién es responsable de su buena o mala experiencia y recompensarlos o castigarlos en consecuencia.

El poder asimétrico también distorsiona los incentivos. Ya sea en el sector privado o en el sector público, los más poderosos pueden actuar de manera oportunista, con considerable impunidad, frente a quienes detentan

menos poder, incluso si estos últimos están plenamente informados de dicho comportamiento. En el sector privado, la impunidad se produce cuando los mercados son frágiles y no competitivos; las víctimas de la conducta oportunista no pueden ir a otra parte para comprar un producto o encontrar empleo. Dicha impunidad también existe cuando las instituciones externas que velan por el cumplimiento ofrecen escasos recursos legales a los menos poderosos.

En el sector público, la transparencia es un desafío singular, ya que los gobiernos tienen más poder coercitivo sobre los ciudadanos individuales que incluso los monopolios del sector privado. La asimetría de poder entre gobierno y ciudadanos aumenta cuando los ciudadanos no pueden actuar de forma colectiva, cuando las instituciones no proporcionan ningún recurso legal a las personas para apelar las decisiones del gobierno, y cuando los ciudadanos carecen de una opción de salida, por ejemplo, no tienen la posibilidad de elegir entre proveedores de servicios que compiten entre sí. Los gobiernos tienen un papel fundamental que desempeñar para reducir las asimetrías de poder, desde aumentar la competitividad de los mercados hasta asegurar el funcionamiento adecuado de instituciones externas que velen por el cumplimiento de las normas.

Sería conveniente si la agenda de reformas para mejorar los incentivos a favor de una conducta confiable consistiera en eliminar las asimetrías de información o las asimetrías de poder. Desafortunadamente, su éxito depende de la eliminación de ambos obstáculos. Ni la información sin poder ni el poder sin información son suficientes para cambiar los incentivos de tal manera que las personas tengan una conducta confiable en lugar de no confiable. Los clientes no pueden cambiar los incentivos de un monopolio aun cuando sepan que el monopolio les vende regularmente productos que no observan las normas de calidad. Tampoco pueden cambiar los incentivos de los vendedores en los mercados competitivos si no pueden evaluar la calidad de los productos. Los votantes que no pueden unirse para actuar colectivamente no pueden exigir transparencia a los gobiernos por su desempeño, aunque sepan que el desempeño es deficiente; los votantes que se movilizan y que son plenamente capaces de unirse para apoyar a un candidato mejor, tampoco pueden exigir transparencia a los gobiernos si no tienen ninguna información sobre su desempeño.

### Cómo lidiar con la información asimétrica

En todos los países, los actores del sector privado se enfrentan a asimetrías de información bien conocidas. Estas abarcan todos los aspectos de

una transacción, desde la calidad del producto o servicio hasta la fiabilidad de la contraparte. Las empresas utilizan numerosas estrategias para reducir estas asimetrías y facilitar el intercambio. Sin embargo, muchas requieren el apoyo de un contexto legal. Por lo tanto, el sector público es esencial para reducir las asimetrías de información en el sector privado.

Las marcas comerciales y las marcas registradas constituyen una de las respuestas de las empresas para validar la calidad de sus productos en el mercado. Los consumidores confían en que los productos de marca son de mejor calidad, porque las firmas que no cuidan la calidad pierden la capacidad de cobrar precios más altos y ajustados a la calidad por sus productos de marca. Esta ingeniosa solución es vulnerable a las falsificaciones y a la apropiación de marcas registradas por parte de los competidores. Por lo tanto, su éxito depende de la efectividad de las instituciones del sector público que protegen los derechos de propiedad de las empresas en materia de marcas registradas. Los defectos de las instituciones judiciales en América Latina y el Caribe, abordados en el capítulo 7, sugieren que esas soluciones del sector privado para gozar de la confianza de los consumidores son menos efectivas de lo que deberían ser.

En términos más generales, las empresas y los clientes siempre pueden acordar productos de calidad. Los consumidores pueden exigir al proveedor tanta información como sea necesaria a propósito del producto, lo cual disminuye las asimetrías de información que socavan la confianza. Sin embargo, las representaciones del proveedor sobre la calidad de sus productos son menos fiables en los contextos donde los consumidores no tienen un recurso judicial en caso de que los proveedores falseen la calidad.

En muchos sectores, las marcas comerciales y los contratos que se hacen cumplir son insuficientes para generar la plena confianza de los consumidores en la calidad de un producto. En la industria farmacéutica y de la construcción, puede que los defectos potencialmente catastróficos de un producto recién queden al descubierto después de un tiempo considerable o que permanezcan ocultos debido a las acciones del consumidor (por ejemplo, la falta de mantenimiento de un edificio). Incluso las firmas con marcas comerciales importantes pueden desentenderse de su responsabilidad de revelar los defectos de un producto que pueden tener consecuencias raras, pero catastróficas.

Los organismos de regulación son clave en estas situaciones. Velan por el cumplimiento de las normas de calidad, y así resuelven las asimetrías de información que, de otra manera, pueden perturbar el funcionamiento de los mercados: aseguran a los depositantes que sus activos bancarios están tan resguardados como sostienen los bancos; a quienes adquieren

una vivienda, que sus casas no se derrumbarán durante un terremoto; a los trabajadores, que su labor no implica peligros desconocidos, o a los inquilinos de un edificio, que los ascensores son seguros. En América Latina y el Caribe, los organismos de regulación a cargo de la seguridad de los edificios y del lugar de trabajo son conocidos tanto porque aumentan los costos de hacer negocios como por su contribución a la seguridad pública. Al mejorar su capacidad para resolver las asimetrías de información, las reformas de las instituciones del sector público pueden aumentar la confianza en el sector privado.

En otros mercados, las importantes asimetrías de información no tienen que ver con la calidad del producto sino del consumidor. Concretamente, es bien sabido que las asimetrías de información perjudican el desarrollo de los mercados de crédito. Los bancos están más dispuestos a prestar cuando tienen información más abundante y más creíble sobre quienes postulan a un crédito (Brown, Jappelli y Pagano, 2009; Flatnes, 2021). Los mercados de crédito están seriamente subdesarrollados en la región, y esto se debe en gran parte a la escasez de información crediticia. Los gobiernos de la región pueden hacer mucho más para facilitar el intercambio de información, mediante el fortalecimiento del contexto legal que sirve de soporte a las normas de contabilidad informativas y a las oficinas de crédito.

El problema de la información asimétrica es aún mayor en el sector público. La sociedad pide al sector público que apoye el crecimiento y la creación de empleo, la educación de sus hijos y la salud de sus habitantes, así como la seguridad pública, un medio ambiente limpio y protección ante amenazas externas. Sin embargo, a menudo los gobiernos tienen información inadecuada sobre los problemas sociales que se le pide corregir, y los ciudadanos poseen escasa información sobre las medidas que adopta el gobierno para resolver esos problemas. La consecuencia de lo primero es que los gobiernos aprueban e implementan políticas que, a pesar de sus promesas en el sentido contrario, no satisfacen las necesidades de sus ciudadanos. Esto disminuye la confianza. La consecuencia de lo segundo es que los ciudadanos no pueden exigir a los gobiernos que rindan cuentas de su accionar, ya que ignoran qué ha hecho el gobierno. Una vez más, la confianza disminuye.

La agenda de reforma en materia de provisión de información por parte del sector público esbozada más abajo se centra en gran parte en la calidad y la cantidad de los flujos de información entre el gobierno y los ciudadanos durante el proceso de gobernar. Sin embargo, como señalan los capítulos anteriores, sobre todo el capítulo 8, las elecciones son instituciones clave para informar a los ciudadanos, y generan flujos masivos de

información sobre los candidatos. Las elecciones crean incentivos para que los candidatos descubran los problemas que más preocupan a los votantes. Todos los países de la región deberían eliminar los obstáculos que distorsionan el valor informativo de las elecciones. Los partidos políticos débiles no logran transmitir a los votantes información sobre las preferencias políticas y la calidad de los candidatos; los medios de comunicación sesgados distorsionan los flujos de información; la falta de educación inhibe la capacidad de los votantes para usar la información y exigir rendición de cuentas a los gobiernos; y la volatilidad económica dificulta que los votantes distingan entre los cambios en su bienestar que se deben a las medidas del gobierno y los que se deben a factores exógenos.<sup>2</sup>

En general, aunque en la región se observan casos notables de iniciativas exitosas de transparencia,<sup>3</sup> son pocos los que han adoptado estrategias integrales destinadas a disminuir los costos para los ciudadanos de contestar preguntas básicas: ¿cuáles son las leyes, las regulaciones y los gastos que los afectan y cómo pueden los ciudadanos tener acceso a las prestaciones que les corresponden o cumplir con las obligaciones que se les impone? ¿Cuáles son los efectos de si se implementan bien o mal las políticas, si el cumplimiento de las regulaciones se supervisa de manera justa, si los hogares reciben su parte legalmente establecida del gasto? ¿Cuál es el impacto en el bienestar de los ciudadanos? Y, por último, ¿qué recursos tienen los ciudadanos si creen que las leyes o sanciones se les han aplicado de manera injusta o si no han recibido las prestaciones de los programas a las que tienen derecho? Todos estos organismos, desde el banco central hasta el instituto encargado de la aprobación de las vacunas, pueden aplicar estas preguntas a sus actividades y diseñar estrategias de transparencia que disminuyan los costos ciudadanos para adquirir dicha información.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> La región se ve particularmente afectada por los shocks positivos de los auges de las materias primas (Powell, 2016) y por los shocks negativos relacionados con los cambios en los términos de intercambio y las interrupciones súbitas (Calvo, Izquierdo y Mejía, 2004; Cavallo, Izquierdo y León-Díaz, 2020). Estos shocks externos sumamente relevantes (las interrupciones súbitas se pueden identificar como los desencadenantes de la crisis ocurrida en México en 1994, la crisis argentina de 1995, la crisis en Asia de 1997, la crisis rusa de 1998 y la crisis en Brasil de 1999, entre otros [Eichengreen y Gupta, 2016]) producen una desconexión entre el contenido y la calidad de las políticas públicas y los resultados.

<sup>3</sup> Véase, por ejemplo, De Michele y Pierri (2020). Vieyra et al. (2019) exploran cómo construir una estrategia integral para las industrias extractivas que se pueda utilizar como referencia para otras industrias.

<sup>4</sup> Duryea y Pereira (2021) investigan el rol de la transparencia en los planes de distribución de la vacuna contra la COVID-19.



La transparencia presupuestaria es una de las prioridades más importantes de los gobiernos, ya que la manera en que estos gastan los recursos colectivos de la sociedad está estrechamente vinculada a la confianza y el civismo. Cuando el gasto del sector público es opaco, los ciudadanos no pueden, o difícilmente puedan, deducir si las políticas del gobierno han mejorado el bienestar, ya sea mediante la provisión de educación para sus hijos, el sacar a las familias de la pobreza o la creación de empleo. Desafortunadamente, la región no es conocida por proporcionar la información presupuestaria que los ciudadanos necesitan para exigir rendición de cuentas a los gobiernos.

Arenas de Mesa y Mosqueira (2021) analizan los ministerios de Finanzas de la región y concluyen que no están organizados para elaborar presupuestos que alineen las limitaciones fiscales con las expectativas de los ciudadanos.<sup>5</sup> Esto requiere sistemas de evaluación de los programas y presupuestos basados en resultados que proporcionarían a los responsables de la toma de decisiones mejores referencias para asignar el gasto, y ofrecería a los ciudadanos información sobre el desempeño del gobierno. Estos sistemas no existen, lo cual deja a los ciudadanos en la ignorancia y genera desconfianza sobre las intenciones del gobierno para servir sus intereses.

El informe de la Encuesta de Presupuesto Abierto de 2019, basado en su encuesta de 90 países, llega a la conclusión de que 10 de los 15 países de América Latina y el Caribe considerados en la muestra tienen una transparencia limitada, mínima o escasa. No publican algunos o ninguno de los siguientes datos: el borrador de la propuesta presupuestaria del ejecutivo, los detalles de las enmiendas legislativas y los votos del presupuesto, los detalles de la ejecución presupuestaria y los estudios de las altas instituciones de auditoría y la legislación relacionada con los resultados presupuestarios. Williams (2015) reúne numerosos indicadores de transparencia en dos índices de Transparencia Política y Transparencia de Información. A lo largo de los 30 años que discurren entre 1980 y 2010, la región presenta, en cada uno de estos índices, puntuaciones equivalentes a 55 sobre un total de 100, lo cual la ubica muy por debajo de los países de altos ingresos de la OCDE, cuyos valores son 73 y 70.

Allí donde las asimetrías de poder entre el gobierno y los ciudadanos son menos pronunciadas, una mayor transparencia presupuestaria es suficiente para generar un aumento de la rendición de cuentas y un

---

<sup>5</sup> Como observa Schick (2011), estos problemas no son exclusivos de la región. Los países de la OCDE también lo sufren, aunque Arenas de Mesa y Mosqueira (2021) sostienen que en la región son mucho más agudos.

cambio en los incentivos del gobierno. Suministrar información sobre los presupuestos de las escuelas locales cambia la manera en que los directores de escuela de Uganda gastan los recursos de educación, y reducen la búsqueda de rentas (Reinikka y Svensson, 2005). Alt y Lowry (2010) presentan datos de Estados Unidos que muestran que la transparencia presupuestaria también incrementa la confianza en quienes detentan el poder; cuando los presupuestos son más transparentes, es menos probable que los votantes rechacen a los gobernadores que aumentan los impuestos y es más probable que se inclinen por un incremento del gasto público (una mayor escala fiscal). Una vez más, es probable que esto esté relacionado con la confianza y el civismo: la disposición a pagar impuestos depende de la confianza de las personas en que el dinero se gastará bien, confianza que aumenta cuando los presupuestos son transparentes.

Más allá de la transparencia presupuestaria, otra prioridad de las reformas en la región consiste en reducir las asimetrías de información relacionadas con la integridad en el sector público. Estas amplifican las preocupaciones de los ciudadanos sobre la corrupción y, por lo tanto, acrecientan la desconfianza en el gobierno. Hay un amplio conjunto de instrumentos que pueden reducir estas asimetrías de información. La transparencia presupuestaria en sí misma proporciona información acerca de la integridad: el seguimiento de los gastos analizado por Reinikka y Svensson (2005) no identifica específicamente la corrupción: sencillamente revela que el monto del dinero que fluye a las escuelas locales es mucho mayor de lo que pensaban los padres. Entre otras intervenciones, cabe citar la divulgación de los resultados de las auditorías del desempeño del sector público. Esas auditorías dan a conocer las discrepancias o las malas prácticas financieras. Puede que revelen o no la verdadera corrupción, pero indican claramente el uso ineficiente de los recursos públicos; informar a los ciudadanos de estas auditorías mejora su capacidad de exigir rendición de cuentas a los gobiernos (por ejemplo, Ferraz y Finan, 2008) y, por lo tanto, puede aumentar la confianza en el gobierno.

Otras intervenciones procuran eliminar las asimetrías de información relacionadas con las malas prácticas de los funcionarios públicos (Rose-Ackerman y Palifka, 2016). Por ejemplo, para reducir las asimetrías de información en lo referente a las decisiones de los funcionarios de usar recursos públicos para su beneficio personal, se puede requerir que presenten declaraciones de sus activos personales y, en el caso de los funcionarios electos, sus fuentes de financiamiento en campaña.

Los ciudadanos no pueden procesar información granular sobre todos los aspectos del gasto del sector público, pero las intervenciones exitosas específicas de los sectores les permiten encontrar datos suficientes para

exigir transparencia al gobierno. Hay muchas iniciativas que proporcionan información a los ciudadanos sobre los programas del sector público para apoyar el desarrollo de infraestructura local. Estos esfuerzos son claros, ya que los ciudadanos requieren escasa información o educación para sacar conclusiones a propósito del desempeño del gobierno en proyectos de infraestructura local. Rossi, Vázquez y Vieyra (2020) evalúan una plataforma de Internet MapaInversiones, que permite a las personas rastrear los avances físicos y financieros de proyectos de inversión pública georreferenciados en Costa Rica. Cuando la información aparece en la plataforma, el progreso en ambas áreas se acelera. Los autores no analizan los efectos en la confianza y el civismo, aunque un impacto positivo en estos dos planos también es de prever.

Incluso el anuncio de que el gobierno tiene un programa para construir infraestructura en una zona puede ser suficiente para que las personas le exijan rendición de cuentas. En Filipinas, cuando se informó a los hogares sobre un programa anteriormente desconocido para financiar proyectos en su zona, estos podían inferir que los alcaldes se habían aprovechado de su ignorancia y no habían llevado a cabo los proyectos (Cruz, Keefer y Labonne, 2021). Esto tuvo consecuencias electorales para los alcaldes y es probable que haya reducido la confianza en el gobierno, puesto que los ciudadanos extrajeron conclusiones negativas sobre su desempeño.

Los gobiernos deberían aprovechar las lecciones de las intervenciones de la información en el sector de infraestructura local en todos los ámbitos de prestación de servicios del sector público. En educación, los padres deberían tener fácil acceso a las puntuaciones de las pruebas escolares, los presupuestos y los tamaños de las clases, y deberían poder comparar fácilmente estas cifras en diferentes colegios. En salud, debería ser sencillo averiguar las tasas de mortalidad de procedimientos quirúrgicos habituales en diferentes hospitales. Los usuarios del transporte público no deberían tener dificultades para averiguar las tasas de puntualidad, y los clientes de las empresas de electricidad deberían conocer la frecuencia y la gravedad de los cortes de energía. Los gobiernos municipales y otros gobiernos subnacionales deberían informar sobre los índices de empleo y de creación de empresas. En toda América Latina y el Caribe, este tipo de información solo es accesible a veces para los ciudadanos, e incluso es más raro que esté disponible con un simple par de clics en las páginas de Internet correspondientes.

El diseño y el éxito de las intervenciones para reducir las asimetrías de información también depende de la capacidad cognitiva de las personas y de los sesgos comportamentales (véase el capítulo 9). Todo el sentido de las iniciativas de transparencia consiste en hacer que los ciudadanos puedan

distinguir de manera más adecuada las contribuciones del gobierno a su bienestar y diferenciarlas de otros aspectos que los afectan. Por lo tanto, la educación es indispensable. Cuanto mayor sea el nivel de escolarización de las personas, más fácil les resultará realizar esta labor y más precisas serán sus estimaciones de la transparencia a partir de la información que los gobiernos les proporcionan. Las personas instruidas tienen más confianza y pueden discernir mejor el rol de las conductas oportunistas entre otros factores cuando interpretan sus experiencias vitales (véase el capítulo 2). Quienes están más informados de su enfermedad y de sus opciones de tratamiento pueden evaluar mejor si su estado de salud mejoró debido al costoso tratamiento prescrito por el médico o si otro procedimiento menos oneroso —quizá menos favorable para los intereses del médico— habría tenido el mismo resultado. Quienes entienden más sobre los shocks económicos que aquejan a un país pueden juzgar de forma más apropiada el impacto de las decisiones del gobierno en sus hogares.

Un destacado estudio realizado en Chile demuestra el asombroso efecto de la educación en la confianza y ofrece un motivo más para que la región redoble sus esfuerzos de reforma educativa. Miles de alumnos en su último año de estudios en las escuelas secundarias técnicas asistieron a un seminario sobre finanzas personales, que incluía las pensiones y el ahorro para la jubilación. En comparación con el grupo de control de alumnos que no asistieron a los seminarios, aquellos que sí asistieron no solo adquirieron considerablemente más conocimientos sobre estos temas, sino que también expresaron una confianza mucho mayor en el sistema de pensiones chileno (Bosch et al., 2019).

El gobierno no es la única fuente de información, ni siquiera la principal, que los ciudadanos tienen sobre el desempeño del gobierno. Como se explica en el capítulo 9, los medios de comunicación desempeñan un papel clave. La información que las personas tienen a su disposición y eligen consumir influye naturalmente en sus percepciones de la confiabilidad y el civismo en el conjunto de la sociedad. Mientras el mundo se esfuerza en saber cómo abordar el rol de las redes sociales, los medios tradicionales siguen siendo importantes actores y su relación con el gobierno se entiende mejor.<sup>6</sup> Por ejemplo, las sociedades deberían limitar la influencia del gobierno sobre el contenido de los medios (por ejemplo, mediante la compra selectiva de publicidad del gobierno en los medios de comunicación favorables), porque los gobiernos que detentan el poder

---

<sup>6</sup> Una buena medida de su relevancia es que los políticos pueden programar estratégicamente medidas impopulares para que coincidan con acontecimientos de interés periodístico (Durante y Zhuravskaya, 2018).

tienen fuertes incentivos para exagerar el comportamiento no fiable de sus opositores.<sup>7</sup>

Todo lo anterior se centra en las asimetrías de información como un obstáculo para la transparencia del gobierno. Cuando las asimetrías son grandes, los gobiernos tienen escasos incentivos para abstenerse de conductas oportunistas con los ciudadanos. Sin embargo, las asimetrías de información también funcionan en el otro sentido, es decir, los ciudadanos están mejor informados que los gobiernos sobre lo que quieren. Las elecciones constituyen una de las soluciones a este problema: los candidatos formulan sus mejores suposiciones a propósito de lo que los votantes más desean del gobierno y los votantes recompensan a los candidatos cuyas propuestas más se acercan a lo deseado. Sin embargo, las elecciones en contextos de baja confianza distorsionan el tipo de promesas que hacen los candidatos (véase el capítulo 4). Esto tergiversa el valor de las elecciones como vehículos para que los ciudadanos transmitan información a los gobiernos sobre sus demandas.

Una manera de compensar el bajo contenido de información de las elecciones consiste en alentar la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones del gobierno. Así, los gobiernos consultan directamente a los ciudadanos sobre sus preferencias en relación con los presupuestos o con las prioridades de infraestructura local, e incluso les permiten elegir aquellos proyectos mediante un referéndum. La región presenta muchos ejemplos de este tipo de iniciativas participativas, sobre todo a nivel subnacional. El programa Buenos Aires Elige es un buen ejemplo. La ciudad reservó fondos públicos, que en enero de 2020 equivalían a 3.000 veces el salario mínimo anual, para financiar proyectos seleccionados por la comunidad. También estableció una plataforma transparente basada en Internet tanto para recopilar propuestas de los ciudadanos como para que estos votaran sus proyectos preferidos. Las propuestas han abarcado desde la instalación de cámaras de seguridad en un barrio hasta la construcción de pistas para correr o la instalación de otros tipos de equipos recreativos en parques de la ciudad. En 2019, los ciudadanos presentaron más de 28.000 propuestas; el gobierno municipal financió las 108 que recibieron el mayor número de votos.

Ardanaz, Otálvaro-Ramírez y Scartascini (2022) informan de los resultados de una encuesta experimental aplicada a más de 2.000 residentes de

<sup>7</sup> Durante y Knight (2012) encuentran evidencia de que el contenido ideológico se puede manipular con fines electorales. Aun así, puede que algunas personas cambien de proveedores de información si eso ocurre. Desde luego, es posible que siga teniendo efectos electorales (DellaVigna y Kaplan, 2007).

Buenos Aires: el solo hecho de informar a las personas sobre Buenos Aires Elige aumenta la confianza en el gobierno. Además, como se ha sostenido a lo largo de este libro, los ciudadanos y la confianza están inextricablemente ligados. En este experimento, la confianza aumenta en mayor grado entre aquellos encuestados que también recibieron información sobre la participación de otras personas y entre aquellos que creen en la probabilidad de la acción colectiva para mejorar la provisión de bienes públicos. Un resultado similar se observó en Indonesia. En los poblados que celebraron plebiscitos para que las personas eligieran proyectos de desarrollo local, se puso de manifiesto una mayor disposición a contribuir con los proyectos, lo que constituye un indicador clave de civismo (Olken, 2010).

La abundancia de evidencia que apoye las intervenciones para reducir las asimetrías de información es justificación suficiente para que los gobiernos de la región adopten la transparencia y las reformas participativas. Sin embargo, esto no oculta el hecho de que dichas reformas son únicamente necesarias, pero no suficientes, para construir confianza. Las asimetrías de poder también revisten un obstáculo para la confianza y el civismo. Por ejemplo, la Encuesta de Presupuesto Abierto indica que Brasil, Guatemala, México, Perú y República Dominicana tienen una transparencia presupuestaria considerable o amplia (Estados Unidos está calificado como extremadamente transparente). Sin embargo, una mayor transparencia presupuestaria en estos países no ha ido necesariamente acompañada de un mejor desempeño del sector público ni de una mayor confianza en el gobierno.

Gaventa y McGee (2013) analizan el alcance y la eficacia de iniciativas de transparencia que incluyen desde estudios de seguimiento del gasto público y de las tarjetas de calificación de los ciudadanos hasta la transparencia presupuestaria y las iniciativas de libertad de información. Al igual que Khemani et al. (2016), que sostienen que las iniciativas de transparencia no cambian necesariamente los incentivos de los funcionarios electos para responder a las demandas de los ciudadanos, Gaventa y McGee (2013) también llegan a la conclusión de que estas iniciativas no alinean la toma de decisiones del gobierno más estrechamente con los intereses de los ciudadanos de manera sistemática.<sup>8</sup> Estos autores y otros, como Fox (2007) y Fung, Graham y Weil (2007) atribuyen esto en parte al hecho

---

<sup>8</sup> Malesky, Schuler y Tran (2012) observan que una mayor transparencia, bajo la forma de una mayor penetración de Internet en los pueblos de Vietnam de donde provienen los legisladores, disminuye en lugar de aumentar sus críticas y la participación en el poder legislativo; en otras palabras, un incremento del escrutinio y de la información resultan contraproducentes. Tauberer (2014) resume la literatura sobre las consecuencias no intencionadas de la transparencia.

de que dichas iniciativas no toman en consideración si las personas más informadas pueden realmente actuar a partir de esa información. Gaventa y McGee (2013: 18) concluyen que es más probable que las iniciativas de transparencia tengan éxito cuando están vinculadas a una “acción colectiva más que, o además de, las acciones individuales”.

De la misma manera, las iniciativas de participación tienen un registro variado de éxitos (Rizzo, Janowski y Roseth, 2020; Waddington et al., 2019; Molina et al., 2017), una vez más, porque su éxito depende del tamaño de las asimetrías de poder. En los pueblos de Indonesia, dichas asimetrías parecen ser grandes. Por lo tanto, aunque los plebiscitos aumentan la satisfacción de los habitantes y la disposición a contribuir a los bienes públicos del poblado, Olken (2010) observa que no tienen ningún efecto en los proyectos elegidos en la práctica. Madajewicz, Tompsett y Habib (2021) dan cuenta de que delegar la decisión sobre el uso del agua en los pueblos de Bangladesh genera un uso mucho mayor de agua potable que las decisiones de arriba hacia abajo, pero solo si se suprime la influencia de las elites locales. Humphreys, Sánchez de la Sierra y Van der Windt (2019) donaron US\$1.000 a cada una de 457 aldeas del este de Congo, la mitad de las cuales habían sido objeto de una intervención para aumentar la participación comunitaria en la toma de decisiones de la aldea, pero sin esfuerzos especiales para reducir la influencia de las elites locales. Los autores no notaron ninguna diferencia en la forma de utilización de los US\$1.000 entre las aldeas de tratamiento y las de control.

En cambio, las iniciativas de participación acompañadas de esfuerzos más intensos para movilizar a las comunidades locales sí parecen cambiar los incentivos de los responsables locales de la toma de decisiones. Por ejemplo, Björkman y Svensson (2009) encuentran efectos convincentes de una intervención intensa realizadas en Uganda, que consistió en dos rondas de reuniones en las aldeas para apoyar la movilización comunitaria con el fin de exigir a los proveedores de salud que rindieran cuentas de su desempeño. Un año después de la intervención, la mortalidad infantil había disminuido significativamente.

En resumen, la plena transparencia —la base de la confianza— exige no solo que los ciudadanos estén informados sino también que sean capaces de actuar a partir de su información. Las asimetrías de poder lo impiden.

### La otra asimetría: hacia un equilibrio de poder

El problema del poder asimétrico es naturalmente más difícil que el de la información asimétrica, ya que, obviamente, cuando se trata de bloquear las reformas, los actores poderosos están mejor situados que los menos

poderosos que quieren promoverlas. Las asimetrías de poder son menos agudas en el sector privado, pero se requiere la acción del sector público para reducir las. El poder asimétrico en el sector privado surge cuando los actores económicos no tienen otra opción, es decir, cuando se ven obligados a comprar a una empresa en particular o trabajar para una firma concreta. Las fuentes más perjudiciales del poder asimétrico son las barreras de entrada que promueven los monopolios y los monopsonios. En algunos casos, como ocurre con la protección de las patentes, las sociedades permiten el poder asimétrico con el fin de fomentar la innovación. Sin embargo, en muchos casos, la regulación del gobierno impide la entrada competitiva sin otorgar prestaciones sociales compensatorias. Cuando se dificulta la entrada competitiva, se exagera el problema del poder asimétrico y la desconfianza. Todo el debate sobre la captura y el control del gobierno por parte de actores poderosos del sector privado está motivado por el deseo de estos actores de manipular los instrumentos del sector público para aumentar las rentas que pueden extraer de la economía.

Por ejemplo, a partir de datos sobre las regulaciones y la productividad de las empresas de 1.800 municipalidades peruanas, Schiffbauer, Sampi y Coronado (2021) observan que las restricciones a la entrada de nuevas empresas (por ejemplo, constituir firmas locales de buses o construir torres celulares para la telefonía móvil) tienen fuertes efectos negativos en la productividad y en la calidad de los bienes y servicios ofrecidos a los consumidores. Es decir, facilitan la conducta oportunista de las empresas hacia los usuarios, lo que da lugar a la desconfianza.

El poder asimétrico también puede ser una consecuencia del tamaño del mercado, un tema significativo en muchos ámbitos de América Latina y el Caribe. En zonas más remotas, los mercados son pequeños y, en consecuencia, las oportunidades para encontrar empleadores y proveedores alternativos son escasas. La confianza también tiende a ser más baja en estas regiones. La libertad para emigrar de zonas remotas puede limitar el poder asimétrico; las empresas que explotan su poder asimétrico demasiado severamente, por ejemplo, pueden ver que sus trabajadores se van. Por lo tanto, las políticas públicas destinadas a disminuir los costos de la emigración de zonas remotas (particularmente mediante el apoyo a la educación y la mejora de los mercados de crédito) pueden reducir las asimetrías de poder. De manera alternativa, las políticas públicas pueden alentar la inmigración hacia estas zonas a través de una ampliación del tamaño del mercado (con inversiones en transporte y comunicaciones, provisión de servicios públicos y reformas regulatorias y de gobernanza que vuelven las zonas remotas más atractivas para las empresas). Con los mercados más grandes aumenta la afluencia de competidores, lo cual, una



vez más, reduce el problema de poder asimétrico y aumenta la confianza entre los actores económicos.

Como ocurre con las asimetrías de información, la regulación del gobierno es fundamental en las asimetrías de poder, pero representa un arma de doble filo. Si bien puede impedir innecesariamente la competencia y exacerbar la desconfianza, también puede tener el efecto opuesto, mediante la supresión directa de las asimetrías de poder en los mercados económicos. La regulación laboral puede abordar la preocupación de que algunos ciudadanos (más poderosos) actúen de forma oportunista cuando emplean a otros (menos poderosos). No obstante, ocurre demasiado a menudo que esto consolida la posición de los que están dentro (trabajadores formales) a expensas de los que están fuera (trabajadores informales y desempleados), lo cual exacerba la desconfianza. La regulación del mercado financiero puede impedir que las empresas y los bancos de propiedad pública se aprovechen de los pequeños accionistas y depositantes, mediante un aumento de la confianza. Pero esto también puede tener el efecto opuesto, al incrementar los costos de capital para los nuevos participantes y reducir la competencia. Una parte importante de la agenda de reformas de los gobiernos que se proponen aumentar la confianza y el civismo consiste en ajustar la regulación del sector privado para asegurar que resuelva los problemas de poder asimétrico en lugar de contribuir a ellos.

En el sector público, la transparencia es un desafío singular, puesto que los gobiernos tienen más poder coercitivo sobre los ciudadanos individuales que incluso los monopolios del sector privado. Además, en lugar de moderar estas asimetrías, los gobiernos a menudo las exacerban. Adoptan leyes, regulaciones y prácticas que niegan el recurso legal a las personas en caso de conducta abusiva, lo cual abarca desde las normas judiciales (culpable hasta que se demuestre la inocencia, en lugar de lo contrario) hasta las prácticas administrativas (aquellas que impiden a los ciudadanos reclamar prestaciones legítimas que se les han negado o rechazar decisiones que son contrarias a la ley). Negar a los ciudadanos incluso información administrativa sencilla (¿cuáles son los procedimientos, con quién deberían contactar para iniciar acciones?) magnifica las asimetrías de poder.

Para reducir el poder asimétrico en el sector público —entre las personas y el gobierno y entre las personas y los intereses estrechos y personales— los gobiernos pueden seguir tres cursos paralelos de acción. Uno consiste en fortalecer las instituciones que empoderan a las personas para que actúen por iniciativa propia para exigir transparencia a los gobiernos. Las instituciones que proporcionan a los ciudadanos vías institucionales y legales para impugnar las decisiones del sector público los sitúan, en

tanto individuos, en un pie de igualdad con los organismos de dicho sector. Dado que las reformas institucionales son más débiles sin el respaldo ciudadano, eliminar los obstáculos de la acción colectiva y permitir que las personas trabajen juntas para exigir rendición de cuentas a los gobiernos debería ser otra prioridad clave del gobierno. Por último, al igual que en el sector privado, la competencia aumenta la transparencia y, por lo tanto, la confianza: si los ciudadanos pueden elegir entre proveedores de servicios públicos —o entre servicios públicos y no públicos— competidores, están menos expuestos a la conducta oportunista y, en consecuencia, su confianza en el gobierno debería ser mayor. Todas estas estrategias incrementan la confianza y el civismo.

Desde los albores de la civilización, e incluso en sociedades con importantes asimetrías de poder e información, las instituciones han nacido para limitar el oportunismo de los poderosos hacia los menos poderosos y de los gobiernos hacia las personas. Las instituciones más sólidas restringen la conducta oportunista; a medida que las personas encuentran menos conductas oportunistas, la confianza aumenta.

Los sistemas judiciales son el ejemplo más conocido: los aztecas, los incas y los mayas tenían sólidas instituciones legales. Los tribunales pueden ofrecer a las personas la oportunidad de buscar el recurso de terceros que vigilen el cumplimiento de los compromisos contraídos con ellas por los poderosos o por el gobierno. Desafortunadamente, aunque básicamente todos los países tienen sistemas judiciales, muchos no ofrecen esta oportunidad. Para fortalecer la confianza, el recurso judicial debería ser accesible y el juicio mismo debería ser independiente y estar fundado en una comprensión e interpretación compartidas de la ley.

Más allá de los tribunales, las sociedades modernas han creado cientos de organizaciones especializadas para lidiar con los diferentes sectores de la economía y de la vida diaria. Todas tienen un objetivo común: reducir el poder y las asimetrías de información entre las partes, a fin de proporcionar igualdad de acceso a la intervención de terceros. Sin embargo, estas instituciones solo cumplen su cometido cuando tienen la estructura adecuada para otorgar un trato igualitario a todos y proporcionar a las personas un recurso fácil de asistencia institucional para defenderse de las conductas oportunistas. Sin embargo, en la práctica, en muchas situaciones y países las instituciones hacen lo contrario, es decir, niegan a las personas el recurso y favorecen los intereses de los poderosos.

La reforma de los organismos del sector público para disminuir las asimetrías de poder tiene dos dimensiones. Una es externa y consiste en cambiar las reglas que rigen el acceso de los ciudadanos a esos organismos. La otra es interna y se refiere a las reformas organizacionales que

alinean los incentivos de los funcionarios con la misión de su organismo, de modo de mejorar el bienestar de los ciudadanos.

Externamente, para construir confianza los gobiernos deben otorgar a los ciudadanos el derecho legal de impugnar las decisiones del gobierno sin temor a represalias. También deben conseguir que estos recursos sean viables tanto desde el punto de vista práctico como logístico, para lo cual se debe proporcionar amplia información a los ciudadanos sobre cómo proceder, agilizar los procesos y contar con el personal adecuado a cada instancia para resolver las reclamaciones con el fin de reducir los retrasos. La transformación digital es crucial en este sentido.

Por ejemplo, los sistemas tributarios aumentan la confianza y el civismo cuando los códigos fiscales reflejan un consenso social sobre cómo deberían compartirse las obligaciones para financiar la actividad del gobierno, y cuándo las administraciones tributarias velan por el cumplimiento del código tributario de manera imparcial y efectiva. La introducción de las facturas electrónicas, o de dispositivos fiscales electrónicos, las mejoras en la administración tributaria y el uso de intervenciones en el comportamiento para aumentar el cumplimiento voluntario son innovaciones recientes que apuntan en esa dirección (Barreix y Zambrano, 2018; Castro y Scartascini, 2015; Carrillo, Castro y Scartascini, 2021; Ortega y Scartascini, 2020). La evidencia de que la discriminación basada en la raza, la riqueza o las conexiones no se aplica en la vigilancia del cumplimiento de las leyes impositivas —y de todas las demás leyes y regulaciones— aumenta la confianza. Algunas innovaciones solucionan a la vez las asimetrías de información y de poder: el fácil acceso a las demandas individuales de información y los procedimientos administrativos eficientes para resolver las disputas tributarias entre las personas y el gobierno incrementan la confianza aún más (Scartascini y Zamora, 2021).

Internamente, las organizaciones deben estar estructuradas para proporcionar incentivos que recompensen el comportamiento confiable y cívico de los empleados y que sancionen la conducta oportunista hacia los ciudadanos. ¿Cómo logran esto? En pocas palabras, estructuran sus políticas presupuestarias y de recursos humanos en torno a la defensa de los intereses ciudadanos. El gasto se destina a aquellas actividades que mayor impacto tienen en el bienestar. Las decisiones a propósito de la contratación, la promoción y los aumentos de salario se basan en las contribuciones a la misión del organismo de servir a los ciudadanos. Indirectamente, todas estas reformas reducen los incentivos del comportamiento corrupto y orientado al propio interés. Las sociedades también pueden adoptar otras disposiciones institucionales para reducir directamente las asimetrías de poder que generan comportamientos no fiables y

corruptos. Para ello existen las leyes que regulan los conflictos de interés y castigan el enriquecimiento ilícito, y la vigilancia del cumplimiento de las leyes contra la corrupción (Rose-Ackerman y Palifka, 2016).

La agenda de incentivos dentro de las organizaciones excede los incentivos extrínsecos como los aumentos de sueldo y las promociones, más alineados con las misiones de cada organismo. En cambio, se extiende a las decisiones relacionadas con el reclutamiento y la cultura corporativa, que favorecen los incentivos intrínsecos para cumplir con la misión. Los funcionarios públicos prosociales tienen más probabilidades de manifestar un comportamiento fiable en sus interacciones con los ciudadanos.

La importancia de los incentivos intrínsecos es evidente en el sector público, pero quizá en ningún otro ámbito más que en los organismos policiales. Los organismos que velan por el cumplimiento de la ley son esenciales para la confianza y el civismo, pero no apoyan a ninguno de los dos si solo protegen a los poderosos, persiguen únicamente a los que no tienen poder y construyen un muro de inmunidad en torno a sus propios agentes. Las disposiciones institucionales que fortalecen su capacidad para perseguir los delitos de los poderosos, que tienden puentes con las comunidades menos favorecidas y que impiden el abuso de la discrecionalidad de sus agentes, aumentan la confianza y el civismo.

Los estudios innovadores sobre la vigilancia policial llegan a la conclusión de que los ciudadanos perciben la policía como legítima y fiable cuando esta observa un comportamiento justo (Tyler, 1990); trata a las personas con dignidad, les permite contar su versión de la historia, toma decisiones en el terreno de manera imparcial y sobre la base de los hechos más que de los prejuicios, y proyecta un sentido de buena voluntad. La legitimidad —la confianza— tiene consecuencias para la seguridad pública: en su ausencia, los delitos y la violencia aumentan porque las personas que consideran que la ley y la policía son ilegítimas tienen menos probabilidades de cumplir, de denunciar los delitos o de cooperar con la policía (Kirk y Matsuda, 2011; Sunshine y Tyler, 2003; Tyler y Fagan, 2008). Sin embargo, resulta difícil para los jefes de policía observar el comportamiento de sus subordinados en el terreno. ¿Cómo pueden estar seguros de que sus agentes tratan a los ciudadanos con respeto? Una manera consiste en reclutar a policías intrínsecamente motivados para ser justos y respetuosos.

Las enseñanzas provenientes de la vigilancia policial rigen para todos los ámbitos del sector público. Los servicios públicos afectan a todos los ciudadanos. Por consiguiente, la prestación de servicios tiene un fuerte impacto en la confianza y el civismo, tanto negativo como positivo. Si las personas reciben servicios inadecuados y no tienen manera de exigir que sean mejores, y los organismos encargados de suministrarlos son

gestionados para el beneficio de los propios proveedores (contratistas del sector privado, docentes, médicos y enfermeros, trabajadores) y no de los beneficiarios (alumnos, pacientes y consumidores), la confianza se resiente. Por otro lado, cuando los gobiernos cumplen las promesas de prestación de servicios, que solo pueden lograr cuando los proveedores están organizados para centrarse en el bienestar de sus clientes, la confianza aumenta.

Estas reformas organizacionales del sector público fortalecen tanto la confianza como el civismo. Cuando las organizaciones del sector público responsables de la prestación de servicios y las inversiones públicas están estructuradas internamente para prestar mejores servicios a los ciudadanos y conseguir que estos cumplan sus obligaciones, mediante un trato igualitario ante la ley para todas las personas, es más probable que los ciudadanos hagan sacrificios individuales en aras del beneficio colectivo. Cuando las instituciones judiciales y administrativas aseguran que aquellos que no cumplen sus obligaciones son sancionados, el civismo resulta aún más fortalecido.

La creación de instituciones es una de las maneras en que los gobiernos pueden permitir a las personas defenderse de la conducta oportunista de actores más poderosos, ya sean públicos o privados. Sin embargo, los gobiernos siempre cuentan con la capacidad de socavar las instituciones, y a menudo tienen el incentivo para hacerlo.<sup>9</sup> Alterar la independencia del banco central para poder aumentar la base monetaria o relajar las reglas fiscales para abrir espacio fiscal para transferencias de corto plazo son ejemplos presentes en la región que muestran la inmolación de las instituciones en el altar de la conveniencia electoral.<sup>10</sup> Una lección clara de este libro es que el beneficio político a corto plazo de ese sacrificio es diminuto en comparación con los costos a largo plazo para la sociedad. Sin embargo, los incentivos de los actores políticos no suelen contemplar las consecuencias de su accionar a largo plazo. Como resultado, en todas partes los gobiernos a menudo optan por la alternativa que más les conviene, en perjuicio de la confianza.

Por lo tanto, para construir confianza y civismo, es crucial fortalecer la acción colectiva de los ciudadanos. A la larga, el comportamiento del gobierno y la calidad de las instituciones depende de la capacidad de los ciudadanos de actuar colectivamente con el fin de influir en ellas. Como

<sup>9</sup> Incluso en la Unión Europea, donde las instituciones son más sólidas, las autoridades encuentran la conveniencia de romperlas (Reuter, 2019).

<sup>10</sup> Dincer y Eichengreen (2014) presentan un índice de la independencia de los bancos centrales a lo largo del tiempo, a partir del cual se observa que América Latina y el Caribe acusa un rezago en relación con los países desarrollados.

se sostiene en el capítulo 7, las elecciones constituyen un procedimiento evidente para fortalecer la acción colectiva. La amenaza de interferencia del gobierno también está presente aquí, aunque los tribunales electorales fuertes e independientes pueden limitar las oportunidades de entorpecer las elecciones justas. Naturalmente, al igual que otras instituciones, los tribunales no son inmunes a la presión del gobierno, pero consiguen que la interferencia electoral sea más costosa.

A nivel nacional, las reglas que rigen el funcionamiento de los partidos políticos, las organizaciones de la sociedad civil y las elecciones deberían revisarse para asegurar que no desalientan la movilización de los ciudadanos en aras de la acción colectiva.<sup>11</sup> El principio central debería consistir justamente en promover la formación de organizaciones que movilicen a los ciudadanos en aras de un fin colectivo. Este tipo de organizaciones tienen más probabilidades de incrementar la confianza y el civismo, en comparación con aquellas cuyo fin es favorecer la carrera política de una persona en particular. Las reglas electorales que permiten a los candidatos presidenciales vencer con un porcentaje pequeño del voto popular o que ocultan las fuentes de financiamiento de los partidos son ámbitos donde la reforma podría eventualmente aumentar la confianza y el civismo.<sup>12</sup>

### ¿Qué hay de la capacidad?

La confianza depende fundamentalmente de la capacidad y, de hecho, la capacidad suele ser el principal aspecto en el que se centran los gobiernos y las organizaciones internacionales que procuran construir instituciones y confianza en el gobierno. Al fin y al cabo, las personas no confían en el trabajo de los plomeros, contadores, carniceros, agrónomos, abogados, cirujanos o economistas que no están suficientemente capacitados y carecen de experiencia. Los ciudadanos tienen menos incentivos para contribuir al bienestar colectivo (por ejemplo, pagar impuestos) si no confían en la capacidad de los empleados del sector público de enseñar, construir caminos o realizar auditorías de los contribuyentes.

<sup>11</sup> Las leyes y procedimientos electorales influyen en la confianza, y la confianza incide en la participación en las elecciones nacionales (Carreras e İrepoğlu, 2013; Hooghe y Stiers, 2016). Ross y Escobar-Lemmon (2011) sostienen que las condiciones macroeconómicas deficientes generan menos desconfianza entre los participantes de la encuesta de América Latina que viven en países donde las reglas electorales alientan a los votantes a exigir que los partidos, no las personas, rindan cuentas del desempeño del gobierno.

<sup>12</sup> Los procedimientos electorales pueden influir en el clientelismo y la corrupción, y de este modo debilitar la confianza (Gingerich, 2013).

No hay nada en la agenda de reforma de los incentivos que indique que no haya que prestar atención a la capacidad. El énfasis que este capítulo pone en los incentivos —en corregir las asimetrías de poder y de información— centra la atención en dos asuntos clave. El primero es que la capacidad de los empleados tiene escaso efecto en la confianza si no va acompañada de incentivos adecuados. Al contrario, si los contadores tienen escasos incentivos para realizar su trabajo honestamente, puede que los que están bien capacitados sean más idóneos para apropiarse de los fondos de sus empleadores que los poco capacitados. No obstante, las iniciativas para brindar formación a los empleados y equiparlos con mejores herramientas para llevar a cabo su trabajo no suelen estar vinculadas a reformas organizacionales que cambien los incentivos.

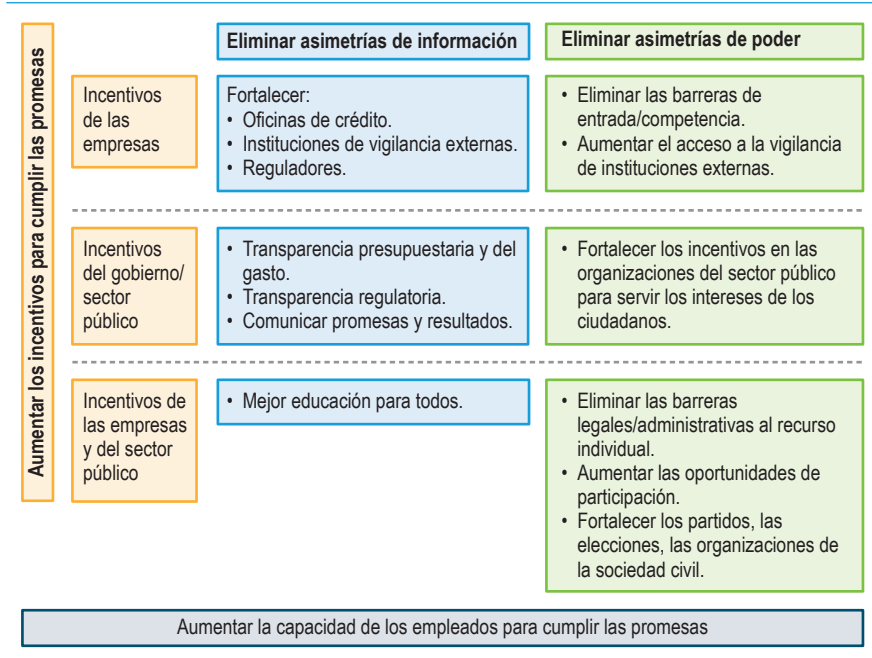
El otro tema clave es que el aspecto más sobresaliente de la capacidad que reduce la confianza se relaciona más con la capacidad de las organizaciones que con la de las personas: ¿cuán capaces son las organizaciones de coordinar los esfuerzos colectivos de los empleados de las empresas o los organismos para servir de forma más adecuada los intereses de los consumidores o de los ciudadanos? En el capítulo 7 se presenta evidencia sustancial de los defectos de las instituciones de la región y muestra que están más ligados a la capacidad organizacional que a la capacidad de los empleados.

Mejorar la capacidad organizacional no es tan fácil como mejorar el capital humano de los empleados o los sistemas informáticos que estos utilizan. Es una función de los incentivos de las organizaciones y exige más de los líderes: propietarios y *managers*, en el caso de las empresas, o funcionarios electos y directores de organismos en el caso del sector público. ¿Apoyan sus decisiones las normas organizacionales de servicio a los consumidores y los ciudadanos o, por el contrario, las decisiones administrativas están destinadas a la consecución de objetivos privados, independientemente de las normas organizacionales? ¿Confían en ellos sus empleados? Las respuestas a estas preguntas dependen en gran medida de los incentivos intrínsecos y extrínsecos de los líderes de las organizaciones para tomar decisiones que promuevan la misión de la organización.

La mejora de la capacidad organizacional —los incentivos de los trabajadores de los organismos públicos para llevar a cabo su misión de mejorar el bienestar ciudadano— debería ser una prioridad central de los gobiernos en la región. De hecho, constituye una parte central del programa de incentivos. Sin embargo, no debería confundirse con las medidas —muy diferentes— que se requieren para mejorar la capacidad de los empleados.

El gráfico 10.1 resume la agenda de reformas para aumentar la confianza y el civismo en la región. Tanto en el sector privado como en el público, los gobiernos pueden adoptar medidas para eliminar las asimetrías de información

**Gráfico 10.1** ▶ Resumen del programa de reformas para aumentar la confianza y el civismo



Nota: Elaboración propia.

y de poder. En algunos casos, los programas se solapan, a saber, las reformas institucionales que aumentan el acceso de las empresas a instituciones externas que se ocupan de la vigilancia del cumplimiento (por ejemplo, el sistema judicial) también proporciona a los ciudadanos un recurso para apelar las decisiones del gobierno que los afectan y que, según ellos, son equivocadas.

**Resultados, confianza y civismo**

Un argumento habitual y razonable es que los ciudadanos confíen en los gobiernos que producen resultados en el terreno. La evidencia de México apoya esta opinión. Una encuesta realizada justo antes y después del terremoto de 2017 que sacudió Ciudad de México reveló que aquellas personas que habían recibido ayuda después del evento tenían 9,1 puntos porcentuales menos de probabilidades que otros de declarar que los políticos no cumplían sus promesas (Frost et al., 2021). El impacto de los resultados en la confianza es alentador en un sentido fundamental: la agenda de la confianza no es solo a mediano y largo plazo; los gobiernos pueden adoptar medidas para aumentarla en el corto plazo.



La lógica de las asimetrías de información y de poder descritas en este capítulo definen el potencial y las limitaciones del enfoque basado en resultados de la construcción de confianza. Por un lado, los resultados son información y les transmiten a los ciudadanos que los gobiernos han hecho un esfuerzo para servir a sus intereses. Puede que los ciudadanos no estén seguros de si el esfuerzo fue tan grande como podría haber sido, aunque ver resultados concretos proporciona cierta seguridad de que los gobiernos hacen lo que prometen. Además, los resultados indican que las asimetrías de poder no han sido superiores a los intereses de los ciudadanos. Aunque haya intereses poderosos capaces de desviar algunos recursos destinados a los ciudadanos, quedan suficientes recursos para hacer una importante contribución al bienestar ciudadano.

Sin embargo, la lógica de este capítulo también indica que cuanto mayor sean las asimetrías de poder e información, menos posibilidades tendrán los gobiernos de producir resultados de manera sostenible, si es que producen alguno. Desde luego, resulta difícil mejorar el aprendizaje de los alumnos, la atención de salud y una administración imparcial del sistema tributario cuando los incentivos de los empleados públicos no están alineados con los de los ciudadanos, o cuando la información sobre el desempeño es opaca. Por lo tanto, en países con grandes asimetrías, las medidas exitosas para aumentar la confianza de los ciudadanos tienen más probabilidades de consistir en la distribución de beneficios que son fáciles de administrar, como las transferencias o las reducciones de impuestos. Puede que estas medidas formen razonablemente parte de un programa de reforma a mediano plazo, pero en sí mismas acaso solo aumenten la presión fiscal a cambio de un fugaz incremento de la confianza.

### A la espera de la formulación de políticas

América Latina y el Caribe se enfrenta a enormes retos, que abarcan desde el crecimiento y la desigualdad hasta la inmigración y el cambio climático. Sin embargo, puede que las respuestas óptimas de políticas a estos desafíos no funcionen en un contexto de baja confianza y de civismo débil. Por ejemplo, las personas tienen escasos motivos para apoyar la exigencia de mayores impuestos para resolver los problemas del cambio climático si no confían en que los gobiernos utilizarán lo recaudado para ese fin o si no creen que los demás ciudadanos cumplirán con sus obligaciones tributarias. Por lo tanto, la desconfianza y el civismo débil obligan a los responsables de las políticas a diseñar reformas de una de dos maneras. O deben encontrar respuestas que exigen escasa confianza y que no dependen de un civismo fuerte, o deben adoptar reformas que aborden al

mismo tiempo el problema tangible —por ejemplo, el bajo crecimiento— y los problemas intangibles de baja confianza y civismo débil. En esta sección, se revisan estrategias de reforma que tienen en cuenta la confianza y el civismo al abordar las cuestiones relacionadas con el crecimiento, la igualdad, el clima y los retos fiscales de la región.

### Un programa de crecimiento con confianza

La confianza y la ciudadanía están profundamente imbricadas en el problema de crecimiento al que se enfrenta la región. La situación es grave: entre 1980 y 2020, el promedio de la tasa de crecimiento per cápita del PIB real en América Latina y el Caribe se situaba por debajo del promedio mundial y la región no ha confluído con Estados Unidos como lo han hecho otras regiones (Cavallo y Powell, 2018). El principal motivo de este desempeño mediocre no ha sido la incapacidad de movilizar el capital y el trabajo sino la imposibilidad de utilizarlos de forma productiva (Pagés, 2010). Los países en la región con la productividad más alta solo tienen una fracción de la productividad de Estados Unidos, y el lento crecimiento de la productividad explica gran parte del problema de crecimiento de la región.

La mayor parte de la agenda de reformas relacionadas con la confianza y el civismo que se ha descrito en este capítulo apoya los esfuerzos de la región para acelerar el crecimiento de la productividad. Al fin y al cabo, los actores económicos son particularmente vulnerables frente a la debilidad de los incentivos que favorecen una conducta confiable. Por lo tanto, se benefician de las reformas que disminuyen las asimetrías de información y poder que dan pie a las conductas oportunistas.

La demanda de productos aumenta cuando los consumidores pueden fiarse de los reguladores del gobierno para formular opiniones claras y no sesgadas sobre la calidad, con un costo razonable para las empresas. Los mercados de crédito, esenciales para el crecimiento económico, tienen más probabilidades de prosperar cuando las políticas públicas apoyan instituciones como las agencias crediticias, que permiten que los prestamistas identifiquen a los prestatarios fiables. Las empresas también se benefician de reformas que disminuyen las asimetrías de poder. Las reformas institucionales que otorgan la posibilidad de acceso a la justicia para los ciudadanos cuando se ven enfrentados a decisiones arbitrarias del gobierno también benefician a las firmas y las alientan a invertir. Las reformas organizacionales que alinean las misiones del sector público con las necesidades de los ciudadanos no protegen tan solo a estos últimos, sino también a las empresas, de las conductas oportunistas de los funcionarios

públicos, como las autoridades fiscales. Estas reformas dan lugar a contextos regulatorios elaborados más estrechamente a la medida de su misión social y cuya implementación es más predecible. Las reformas judiciales que mejoran la resolución de litigios en la región gracias a la intervención de terceros disminuyen los costos de transacción.

La informalidad es otro ámbito en el cual la agenda de confianza y civismo se solapa precisamente con los imperativos de crecimiento y productividad de la región. La alta informalidad de las empresas es sintomática de vínculos de ciudadanía débiles, pero también es cierto que las empresas informales crecen más lentamente y son menos productivas (Pagés, 2010; Busso, Fazio y Levy, 2012). La informalidad es elevada porque, por definición, en la mayoría de los casos, los gobiernos no supervisan el cumplimiento de las obligaciones fiscales y regulatorias de firmas pequeñas, lo cual crea incentivos para que dichas empresas sigan siendo pequeñas.<sup>13</sup> Los incentivos para el funcionamiento informal aumentan como resultado de las políticas fiscales y sociales que alientan directamente a las firmas para que permanezcan en un tamaño reducido (por ejemplo, con regímenes fiscales especiales basados en el empleo), o para que realicen contrataciones por fuera del sistema formal (por ejemplo, con políticas sociales que proporcionan beneficios no contributivos, lo cual disminuye los costos para que los trabajadores sigan siendo informales) (Pagés, 2010; Levy, 2008, 2018). Los cambios de políticas que alientan directamente la formalidad aumentan el civismo y aceleran el crecimiento.

Una tercera manera en que la agenda de la confianza, el civismo y el crecimiento se solapan tiene que ver con las barreras de entrada, que protegen a las empresas establecidas de la competencia y reducen los incentivos para innovar, lo cual desacelera el crecimiento de la productividad. Este problema también está relacionado con el civismo y la confianza: cuando los gobiernos autorizan ventajas competitivas para algunas empresas a expensas de los ciudadanos en general, disminuyen la confianza en el gobierno y debilitan los vínculos de la ciudadanía. Los esfuerzos del gobierno para eliminar las barreras de entrada aceleran el crecimiento y aumentan la confianza y el civismo.

Un ejemplo elocuente de reformas que crean confianza está relacionado con la asignación de los subsidios a las empresas. En un contexto de

---

<sup>13</sup> América Latina está plagada de regulaciones parciales, inadecuadas y de ejecución sesgada (Ronconi, 2010). Las regulaciones *de jure* y *de facto* difieren notablemente (Kanbur y Ronconi, 2018). La supervisión del cumplimiento de las regulaciones, como las leyes laborales, está influida por las condiciones políticas y los shocks externos (Ronconi, 2012).

baja confianza y bajo civismo, la percepción es que los subsidios fluyen —y a menudo es verdad— hacia beneficiarios cuyas actividades traen aparejado escaso provecho en términos de efectos derrame para el conjunto de la sociedad. Esos subsidios fallan en dos frentes: no favorecen el crecimiento y socavan la confianza en el gobierno. La existencia de un sistema más adecuado para distribuir los subsidios puede mejorar los resultados en ambos ámbitos (Crespi, Fernández-Arias y Stein, 2014). Goñi Pacchioni y Reyes (2019) evalúan la asignación de incentivos en el Programa de Emprendedores Dinámicos de Perú y observan que los criterios subjetivos (basados en la evaluación de un jurado sobre la calidad de las propuestas de inversión de los postulantes) tuvieron resultados mucho peores en la predicción del éxito posterior de los emprendedores que los criterios objetivos (relacionados con sus ideas empresariales, sus empresas reales y las características personales del propio postulante). Los autores encuentran que una reforma dirigida a centrar la toma de decisiones en criterios objetivos, en lugar de subjetivos, habría duplicado el impacto del programa. Un proceso de toma de decisiones de este tipo también habría fortalecido la confianza.

Puede que las reformas anteriores se centren en la confianza, pero también producen crecimiento. Las iniciativas específicas de crecimiento, como las establecidas en la agenda Visión 2025 del BID (BID, 2021) no influyen directamente en la confianza, pero son más efectivas cuando están diseñadas para tener en cuenta la confianza baja y el civismo débil. Por ejemplo, la proximidad de la región tanto con Europa como con América del Norte ha generado una mayor atención sobre su potencial como centro de producción para exportar a esos mercados (el denominado *near-shoring*). Sin embargo, las decisiones de producción de las empresas multinacionales también son sensibles a la amenaza de la conducta oportunista de los gobiernos, de otras firmas y de los trabajadores. Los gobiernos tienden a compensar estas preocupaciones con subsidios. Estos suscitan múltiples inquietudes, que abarcan desde la ineficiencia y la mala focalización hasta el costo fiscal. Una estrategia alternativa consiste en establecer reglas de juego que disminuyan la incertidumbre, como ocurre con los acuerdos comerciales preferenciales apoyados por el BID y otras organizaciones multilaterales. Estas construyen confianza mutua en las instituciones de los socios comerciales (Limão y Maggi [2015] demuestran teórica y empíricamente que los tratados comerciales incrementan el comercio al disminuir la incertidumbre de las políticas comerciales). Otra estrategia para un programa más exitoso y sostenible de *near-shoring* podría centrarse en las reformas institucionales destinadas a las empresas, como la creación de una oficina especializada que resuelva las disputas

entre las firmas de *near-shoring* y todos los demás organismos públicos. En ambos casos el crecimiento del *near-shoring* está apoyado por disposiciones legales e institucionales que aumentan la confianza al limitar el alcance de instituciones potencialmente disfuncionales que disminuyen la confianza.

Otras iniciativas de crecimiento se centran en aumentar la productividad de las pequeñas y medianas empresas (pyme). Una vez más, las agendas de la confianza y el civismo y de crecimiento de las pyme coinciden. Por ejemplo, los esfuerzos para eliminar las barreras de entrada y reducir las regulaciones cuyo cumplimiento es vigilado arbitrariamente no solo incrementan la confianza y los incentivos para comportarse de manera cívica, sino que también facilitan la entrada de pyme más productivas en mercados nuevos, lo cual promueve el crecimiento. El fortalecimiento de las instituciones judiciales y los organismos regulatorios también beneficia particularmente a las pyme más productivas, lo cual facilita su ingreso en las cadenas de suministro y las alienta a invertir en innovación.

### Abordar la desigualdad ampliando el círculo de confianza

América Latina y el Caribe también sufre una crisis de desigualdad. El 10% más rico de la población capta 22 veces más del ingreso nacional que el 10% inferior, y el 1% más rico posee más del doble del ingreso nacional en la región que en el mundo industrializado (Busso y Messina, 2020). Otras formas de desigualdad, basadas en el sexo, la raza y el origen étnico, también son generalizadas e influyen en el acceso a la atención de la salud, la educación, el empleo y el sistema legal.

También en este caso las reformas destinadas a aumentar la confianza y fortalecer el civismo ayudan a los países a alcanzar sus metas en materia de equidad. Los capítulos anteriores recogen resultados de encuestas de la región que indican altos niveles de escepticismo a propósito de si los fondos provenientes de mayores impuestos para redistribuir a favor de los pobres llegarán de hecho a la población pobre. Ese escepticismo disminuye el apoyo para ampliar el contrato social con el fin de incluir políticas fiscales más redistributivas. Sin embargo, los esfuerzos exitosos y transparentes para redistribuir también pueden incrementar la confianza. Sin embargo, un obstáculo clave para la transparencia es que la mayoría de los gobiernos de la región tienen información limitada sobre los ingresos y la riqueza de los hogares, en parte porque son pocos los hogares que presentan las declaraciones del impuesto sobre la renta. Se trata de un caso donde surge la desconfianza no solo porque los ciudadanos cuestionan los incentivos de los gobiernos para redistribuir sino porque también

impugnan su capacidad. Al aumentar su capacidad para implementar políticas fiscales redistributivas, los gobiernos también amplifican el impacto positivo de esas políticas en la confianza.

La informalidad del mercado laboral, que afecta a uno de cada dos trabajadores en la región (Busso y Messina, 2020), también está relacionada con la confianza y el civismo, por un lado, y con la desigualdad, por otro. Los trabajadores asalariados formales disfrutan de prestaciones como el seguro de salud y de desempleo y derechos jubilatorios. Los informales tienen nulo acceso a esas prestaciones o perciben beneficios limitados a través de sistemas alternativos no contributivos en los que los trabajadores formales no son elegibles (lo que desalienta a los informales de buscar un empleo formal). Esta fragmentación genera una mala asignación de los recursos, desalienta la formalidad, profundiza la desigualdad y deja a una gran parte de la fuerza laboral expuesta a shocks negativos (Busso y Messina, 2020). Asimismo, atenúa los incentivos para actuar de manera cívica. Por ende, las políticas que disminuyen la informalidad del mercado laboral favorecen la agenda de la equidad y, al incrementar los incentivos para cumplir con las regulaciones del gobierno, también aumentan el civismo.

Sin embargo, la desconfianza también dificulta la solución de este problema; por consiguiente, las reformas del mercado laboral deben diseñarse para dar cuenta de la desconfianza. Los trabajadores informales desconfiados no creen que los empleadores formales los mantendrán en sus empleos el tiempo suficiente para que se les otorguen sus prestaciones formales, y a menudo incluso dudan de que sus empleadores del sector formal los registren para que disfruten de esas prestaciones. Como el valor que los trabajadores asignan a las prestaciones a menudo es menor que el costo de las empresas para emplear mano de obra formal, estas responden con una reducción del empleo o manteniendo a los trabajadores en una situación de informalidad. Por lo tanto, aunque no sean óptimas desde el punto de vista fiscal, las reformas de las prestaciones deberían contemplar disposiciones que inspiren confianza, como períodos más breves para la adquisición de derechos.

Si bien las reformas regulatorias y fiscales diseñadas para disminuir la informalidad deberían promover el crecimiento, la equidad, la confianza y el civismo, también pueden tener consecuencias negativas no intencionadas. Como la informalidad de las empresas y los trabajadores es generalizada y viene siendo tolerada desde hace mucho tiempo, puede verse como parte del contrato social actual de la región, por imperfecto que este sea. Los esfuerzos para hacer respetar las regulaciones anteriormente no supervisadas, exigir que las firmas paguen los impuestos que nunca han pagado o disminuir las prestaciones de algunos trabajadores con el fin de ofrecer prestaciones similares a todos puede considerarse un incumplimiento del

contrato social. En otras palabras, aunque están destinadas a aumentar la confianza y el civismo, las reformas podrían tener el efecto contrario. Para disminuir las probabilidades de este resultado perverso, se pueden introducir de manera progresiva, con campañas de comunicación amplias que expliquen su razón de ser, y acompañarlas con modificaciones institucionales que aseguren que los cambios serán implementados de manera justa y transparente por funcionarios competentes del sector público.

El trato desigual de las mujeres y los grupos minoritarios es un problema grave en la región y se incluye en su agenda contra la desigualdad. Los socios internacionales de América Latina y el Caribe también priorizan el género y la diversidad (BID, 2021). El progreso en la agenda de la confianza y el civismo va de la mano con la ampliación de oportunidades para las diversas comunidades locales. Por ejemplo, como se destaca en el capítulo 3, en el sector privado la desconfianza promueve el reclutamiento y la promoción dentro de las familias y en círculos sociales estrechos. Los miembros de comunidades diversas casi siempre se encuentran fuera de estos círculos. Por lo tanto, los marcos regulatorios que hacen que las empresas tengan más confianza en la administración de las regulaciones laborales también aumentan su inclinación a contratar a las personas más capaces, en lugar de reclutar a aquellos que son socialmente próximos a los encargados de realizar las contrataciones. En el sector público, las reformas organizacionales para asegurar un trato de igualdad en el marco de la ley de *todos* los ciudadanos deberían reducir los prejuicios y el maltrato del que de otra manera pueden ser objeto los miembros de diversas comunidades.

Sin embargo, hay algo igualmente importante, a saber: las medidas específicas para mejorar las oportunidades de los miembros de diversas comunidades deberían tener en cuenta los bajos niveles de confianza y civismo que existen en la región. Cuando el civismo es débil, las personas que no son miembros de estas comunidades tienen más probabilidades de buscar beneficios destinados a los miembros; el diseño de los programas debería tener esto en cuenta. Además, en los contextos de baja confianza, los programas para crear oportunidades para comunidades diversas tienen más probabilidades de ser percibidos como medios para otorgar prestaciones a personas favorecidas por motivos políticos. Para aumentar su legitimidad y la reputación de sus beneficiarios, se deben administrar de manera transparente.

### El cambio climático y el civismo global

Los gobiernos en todo el mundo se enfrentan a la presión constante que exige abordar el cambio climático. Los costos económicos del cambio

climático representarán aproximadamente el 2,5% del PIB anual de la región y los costos de adaptación anuales llegarán aproximadamente al 0,5% del PIB anual de la región (CEPAL, 2014). La región del Caribe es particularmente vulnerable al aumento del nivel del mar y a tormentas más frecuentes y violentas. La frecuencia de los desastres naturales en la región y sus costos siguen aumentando, a partir de un nivel que ya es alto: los desastres naturales ya han costado a la región más de US\$200.000 millones en las últimas dos décadas (Cavallo, Powell y Serebrisky, 2020). La contaminación del aire se cobra millones de vidas cada año (Cafferata, Hoffmann y Scartascini, 2021).

El cambio climático es un reto prioritario para la región y sus socios (BID, 2021). Estar a la altura de ese desafío requiere civismo global y nacional. El compromiso de los países con el esfuerzo internacional para luchar contra dicho fenómeno depende de que confíen en que todos los países contribuirán con su parte. Sin embargo, la capacidad de los países para cumplir con sus compromisos globales tiene que ver con la confianza y el civismo de sus ciudadanos. ¿Pueden los gobiernos convencer a sus ciudadanos de que el sacrificio que se les pide logrará los objetivos internacionales que el país ha suscrito (o la reducción de la contaminación que pretende alcanzar) y que los sacrificios están distribuidos de forma justa entre todos los ciudadanos?

No es solo la desconfianza entre los países lo que dificulta el progreso en la lucha contra el cambio climático, sino también la desconfianza que impera en ellos. Las personas se resisten a los grandes costos de adaptación y mitigación cuando no confían entre ellas ni en el gobierno, y cuando los vínculos de ciudadanía son débiles. En sus análisis de la evidencia de las encuestas de América del Norte y Europa, Jacobs y Matthews (2012) y Fairbrother, Johansson Sevä y Kulin (2019) observan que una mayor confianza política está asociada con un mayor apoyo a las reformas que producen beneficios solo a largo plazo, incluso aquellas relacionadas con el cambio climático. Al tener en cuenta las limitaciones de la confianza y el civismo en el diseño de las políticas de cambio climático, los gobiernos de la región pueden mejorar la respuesta regional ante dicho cambio, en términos limitados, así como también la confianza y el civismo, en términos más amplios.

Por ejemplo, la reducción de los subsidios a los combustibles, desde una perspectiva del clima, es una decisión más factible. Esto disminuye de manera considerable los incentivos para la emisión y aumenta los incentivos para mejorar la productividad. No obstante, en un contexto de baja confianza, la eliminación de esos subsidios puede considerarse una ruptura del contrato social. Los gobiernos suelen entenderlo e intentan compensar



la eliminación con la promesa de realizar transferencias a los hogares de bajos ingresos. La desconfianza distorsiona incluso esta política de mitigación: los hogares de bajos ingresos no creen que las transferencias realmente vayan a efectuarse, mientras que los hogares de ingresos más altos no dan crédito a las promesas del gobierno ni en relación con el clima ni con los beneficios fiscales de la supresión de los subsidios a los combustibles.

Esto no significa que los gobiernos de los países con baja confianza deberían mantener los subsidios a los combustibles, sino que, cuando los eliminan, lo hagan con campañas de comunicación meticulosas y con reformas institucionales que convencan a los hogares de bajos ingresos de que recibirán las transferencias, y a los hogares de ingresos más altos, de los beneficios que entrañan para ellos, en términos climáticos y fiscales, los precios más elevados de los combustibles que pagarán. Por este motivo, el apoyo del BID a las estrategias nacionales de descarbonización normalmente implica un diálogo amplio con las principales partes interesadas, particularmente aquellas que con toda probabilidad se verán perjudicadas.

De la misma manera, los subsidios a la energía limpia o a la adaptación al cambio climático suelen ser sumamente opacos: los ciudadanos no ven con claridad cuáles son las ventajas de las emisiones previstas, cuándo se materializarán o cómo los postulantes que reciben los subsidios son más capaces de lograr estos beneficios comparados con los que no son seleccionados. Allí donde la confianza y el civismo son débiles, es probable que tanto las percepciones como la realidad coincidan, ya que los subsidios pueden verse como oportunidades de búsqueda de rentas en beneficio de solo unos pocos. Por otro lado, estos programas deben diseñarse de modo de contrarrestar los problemas de confianza.

Los impuestos al carbono combinados con una redistribución de los beneficios bajo la forma de una suma fija para los hogares es una opción de políticas que suelen apoyar los economistas, pero rara vez los políticos. Sin embargo, en un contexto de baja confianza, producen grandes beneficios y tienen el potencial para aumentar la confianza y el civismo. Las redistribuciones bajo la forma de sumas fijas para todos los hogares no permiten conductas oportunistas de los gobiernos. Los impuestos al carbono son complejos tanto desde el punto de vista técnico como administrativo, pero, en principio, se pagan en función de las características objetivas de los productos (su intensidad en carbono). La capacidad tanto de implementar los impuestos al carbono como de inspirar confianza en los gobiernos para que los pongan en marcha, es un problema considerable, aunque el principio que subyace a ambos pilares de esta política es altamente deseable desde la perspectiva de la confianza. Los ciudadanos

están sujetos al impuesto y son elegibles para los beneficios independientemente de quiénes sean, y esto se establece únicamente sobre la base de carbono de los productos que deciden consumir.

Los subsidios más bajos a los combustibles y los impuestos más altos al carbono aumentan los incentivos de todos los participantes del mercado para tomar decisiones que tienen en cuenta su impacto en el clima. Sin embargo, los avances de estas reformas han sido lentos. Aun así, muchos consumidores e inversionistas siguen dispuestos a pagar una prima por productos y activos “verdes”. Estos inversionistas, por ejemplo, están dispuestos a aceptar una tasa de interés más baja de los bonos “verdes”. Sin embargo, la desconfianza es un importante obstáculo para el desarrollo de los mercados de bonos verdes. ¿Cómo pueden los inversionistas estar seguros de que los ingresos de dichos bonos serán utilizados, de hecho, de una manera sostenible en términos del clima? Para promover las metas del cambio climático establecidas en su Visión 2025, el BID ha creado la Plataforma de Bonos Verdes. Esta plataforma utiliza la tecnología de cadenas de bloques (*blockchain*) para dar a conocer la certificación por parte de terceros de que los bonos verdes son ecológicos, como afirman los emisores, lo cual aumenta la confianza de los inversionistas en lo que afirman los emisores.

### La confianza en el gobierno y las crisis fiscales

La debilidad de las cuentas fiscales de los gobiernos de la región es bien conocida, sobre todo como consecuencia de la pandemia de COVID-19. Su resolución puede darle un golpe al corazón de los contratos sociales de los países de América Latina y el Caribe. El aumento de los impuestos (sobre todo el impuesto al valor agregado, IVA) desató protestas en toda la región, particularmente en Chile en 2019 y en Colombia en 2021, en gran parte debido a la desconfianza, ya que los manifestantes no creían en las declaraciones del gobierno que aseguraban la necesidad de dicho incremento ni la materialización de los pagos compensatorios prometidos a los hogares de bajos ingresos. La dura respuesta al aumento impositivo por parte de los votantes de la región no se observa en los países de la OCDE que no incluyen los de América Latina (Ardanaz, Hallerberg y Scartascini, 2020). Alt y Lowry (2010) observan que la transparencia —un insumo clave de la confianza en el gobierno— se asocia con un apoyo considerablemente mayor a un gobierno más grande en Estados Unidos.

La crisis fiscal tiene sus raíces en una evasión generalizada por el lado de los impuestos y en el despilfarro y las ineficiencias por el lado del gasto. En términos de los ingresos fiscales perdidos, se estima que la evasión del

IVA en la región es del orden del 30% (Gómez Sabaini y Morán, 2020).<sup>14</sup> En términos del gasto, las ineficiencias podrían representar hasta el 4,4% del PIB de la región (Izquierdo, Pessino y Vuletin, 2018). Las personas también se aprovechan de todas las oportunidades posibles para reclamar beneficios a los que no tienen derecho, lo cual crea grandes desvíos, de casi el 2% del PIB (Izquierdo, Pessino y Vuletin, 2018).

Estos datos nos devuelven a los primeros capítulos de este libro, donde se describe cómo la crisis de civismo y confianza se manifiesta con fuerza en los impuestos y el gasto. La desconfianza y los débiles vínculos de ciudadanía dificultan una recaudación más eficiente de los impuestos y una mayor eficiencia del gasto. Los ciudadanos no solo se muestran reacios a cumplir con sus obligaciones fiscales, sino que también demandan más subsidios en lugar de una mejor educación, y más beneficios privados en lugar de bienes públicos (Keefer, Scartascini y Vlaicu, 2018). La desconfianza debilita la demanda de inversiones en el futuro. Por eso, a lo largo de la última década, América Latina y el Caribe invirtió solamente el 2,8% en infraestructura, lo cual equivale a la mitad de lo que invirtió Asia (Cavallero, Powell y Serebrisky, 2020) y es mucho menos que el 5% de su PIB, cifra que debería gastar para cerrar su déficit en este rubro a lo largo de los próximos 20 a 30 años (Izquierdo, Pessino y Vuletin, 2018).

La mayoría de las reformas para mejorar la eficiencia de los impuestos y del gasto implica eliminar las asimetrías de información. Esto no solo mejora la eficiencia: también aumenta la confianza. La transformación digital es crucial en estos esfuerzos (BID, 2021). Seco y Muñoz Miranda (2018) describen la gama de herramientas digitales disponibles para mejorar la administración de la política fiscal. Por ejemplo, si se introduce la inteligencia artificial en la administración fiscal, los países pueden mejorar la eficiencia de las auditorías fiscales y aumentar el cumplimiento (por un lado, mediante el abordaje de su crisis fiscal; por otro, gracias al aumento de la confianza y el civismo). Las facturas electrónicas facilitan la recaudación del IVA. La digitalización de adquisiciones iguala las condiciones para todos, y limita la conducta oportunista de los funcionarios de adquisiciones y sus contactos en el sector privado, al tiempo que permite el ingreso de nuevos proveedores con precios más bajos y mejor calidad (de Michele y Pierri, 2020). La transparencia presupuestaria es fundamental y la implementación de sistemas de información para la administración financiera desempeña un papel clave en este sentido (Pimenta y Seco, 2019).

<sup>14</sup> Gómez Sabaini y Morán (2020) revisan las estimaciones de 2017 sobre la evasión del IVA en 13 países de la región. Las estimaciones oscilan entre el 14,8% y el 45,3%. En cambio, en la Unión Europea, la tasa de evasión promedio en 2017 fue del 11,5%.

## Cómo llevar a la región a puerto seguro

Este libro ha mostrado que las personas de la región nadan contra una corriente de desconfianza. Son pocos los que creen que los otros, incluidos los actores públicos, no actuarán de manera oportunista contra ellos si se les presenta la oportunidad. En un mar de desconfianza, los esfuerzos para construir sociedades inclusivas que crezcan están destinados a naufragar. Las personas evitan interactuar unas con otras y adoptan precauciones excesivas, las empresas se niegan a crecer y a contratar *managers* que no conocen, y ni las personas ni las empresas demandan a los gobiernos políticas públicas que arrojen beneficios a largo plazo, y los gobiernos, temiendo que algunos se aprovechen de beneficios que no están destinados a todos, siembran el camino de obstáculos.

En este capítulo se describen algunas reformas que podrían calmar las aguas y ayudar a los gobiernos a navegar por este océano de retos. En primer lugar, los países pueden abordar las asimetrías de poder que disminuyen la confianza en los sectores público y privado con reformas judiciales y del sector público que otorguen a las empresas y a los ciudadanos más recursos ante resoluciones judiciales y administrativas predecibles y rápidas en sus disputas con otros y con el gobierno. Pueden estructurar y gestionar las organizaciones del sector público para alinear los incentivos de los empleados con los de los ciudadanos. En segundo lugar, pueden eliminar las asimetrías de información que socavan la confianza, y requerir a los organismos del sector público que comuniquen cuidadosamente las decisiones que toman, y que asuman la responsabilidad por esas decisiones y sus consecuencias. Los padres no deberían tener problemas para encontrar las puntuaciones de las pruebas escolares, ni los pacientes para conocer las tasas de mortalidad de los hospitales, ni los ciudadanos para acceder a los índices de delincuencia, los arrestos y las acusaciones de abusos policiales, ni las comunidades para saber cuál es el estado de los proyectos locales de infraestructura.

En tercer lugar, pueden integrar las preocupaciones acerca de la confianza y el civismo en sus iniciativas para abordar los grandes desafíos económicos y sociales de la región: lento crecimiento, gran desigualdad, cambio climático y crisis fiscal. Los objetivos de los países en todos estos ámbitos se pueden promover con reformas que construyan confianza, como la transformación digital de la administración de la política fiscal, una gestión uniforme de las políticas fiscal y regulatoria, y la creación de nuevas instituciones, como la Plataforma de Bonos Verdes.

Más allá de promover las muchas medidas específicas que se definen en este capítulo, los políticos tienen un importante papel que cumplir. Al fin y al cabo, son los representantes de todos los ciudadanos y han asumido

noblemente la responsabilidad de atender las necesidades colectivas de las personas que estas no pueden cubrir individualmente por sí solas. No hay ningún objetivo colectivo que sea más fundamental que una sociedad confiada y con conciencia cívica. Cuando los políticos manifiestan un comportamiento fiable y cívico, ejercen una fuerte influencia en el resto del sector público y de la sociedad en general. Ese comportamiento comienza con la transparencia: en las promesas que hacen, en su implementación y en los resultados para el bienestar ciudadano. De allí se extiende a su supervisión del sector público. ¿Demandan el mismo comportamiento de los organismos que controlan? ¿Equipan al sector público con las herramientas que este necesita para satisfacer las demandas y expectativas de los ciudadanos?

La agenda de reformas descrita en este capítulo también señala a un círculo virtuoso que se refuerza a sí mismo. Ya sea en el sector público o en el privado, un comportamiento más confiable y cívico generará mejores resultados en el terreno: los ingresos del Estado aumentan cuando los funcionarios fiscales son más fiables; el aprendizaje de los alumnos mejora cuando los docentes son más fiables y están menos tiempo ausentes; el acceso de los pacientes a los medicamentos es mayor cuando el personal de salud es más fiable y no vende los suministros en el mercado negro; el empleo crece cuando hay supervisores más fiables, que no solicitan sobornos a los empresarios. A mejores resultados, mayor confianza en el gobierno, lo cual lleva a los ciudadanos a demandar más y mejores bienes públicos, a fin de mejorar aún más su bienestar. Esto también construye civismo: las personas no solo están orgullosas de un país que funciona bien, también lo están unas de otras y se muestran más dispuestas a participar en el esfuerzo colectivo, que es el soporte de una sociedad próspera y en paz.



## Referencias bibliográficas

- Abel, Martin. 2019. "Long-Run Effects of Forced Resettlement: Evidence from Apartheid South Africa." *The Journal of Economic History* 79 (4): 915-53. Disponible en <https://doi.org/10.1017/S0022050719000512>.
- Abraham, Bruno, Paolo Parigi, Alok Gupta y Karen S. Cook. 2017. "Reputation Offsets Trust Judgments Based on Social Biases among Airbnb Users." *Actas de la Academia Nacional de Ciencias* 114 (37): 9848-53. Disponible en <https://doi.org/10.1073/pnas.1604234114>.
- Abyad, Abdulrazak. 2017. "Importance of Consumer Trust in E-Commerce." *Middle East Journal of Business* 12 (3): 20-24. Disponible en <https://doi.org/10.5742/MEJB.2017.92971>.
- Acemoglu, Daron, Pol Antràs y Elhanan Helpman. 2007. "Contracts and Technology Adoption." *American Economic Review* 97 (3): 916-43. Disponible en <https://doi.org/10.1257/aer.97.3.916>.
- Acemoglu, Daron y Matthew O. Jackson. 2015. "History, Expectations, and Leadership in the Evolution of Social Norms." *The Review of Economic Studies* 82 (2): 423-56. Disponible en <https://doi.org/10.1093/restud/rdu039>.
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson y James A. Robinson. 2001. "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation." *American Economic Review* 91 (5): 1369-1401. Disponible en <https://doi.org/10.1257/aer.91.5.1369>.
- Acemoglu, Daron, Suresh Naidu, Pascual Restrepo y James A. Robinson. 2018. "Democracy Does Cause Growth." *Journal of Political Economy* 127 (1): 47-100. Disponible en <https://doi.org/10.1086/700936>.
- Acemoglu, Daron, Asuman Ozdaglar y James Siderius. 2021. "Misinformation: Strategic Sharing, Homophily and Endogenous Echo Chambers." Documento de trabajo NBER No. 28884. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. Disponible en <https://doi.org/10.3386/w28884>.
- Acquisti, Alessandro, Curtis Taylor y Liad Wagman. 2016. "The Economics of Privacy." *Journal of Economic Literature* 54 (2): 442-92. Disponible en <https://doi.org/10.1257/jel.54.2.442>.

- Adamiak, Czesław. 2019. "Current State and Development of Airbnb Accommodation Offer in 167 Countries." *Current Issues in Tourism* (diciembre): 1-19. Disponible en <https://doi.org/10.1080/13683500.2019.1696758>.
- Aghion, Philippe, Yann Algan, Pierre Cahuc y Andrei Shleifer. 2010. "Regulation and Distrust." *The Quarterly Journal of Economics* 125 (3): 1015-49. Disponible en <https://doi.org/10.1162/qjec.2010.125.3.1015>.
- Aguilar, Arturo, Emilio Gutiérrez y Paula Soto Villagrán. 2021. "Benefits and Unintended Consequences of Gender Segregation in Public Transportation: Evidence from Mexico City's Subway System." *Economic Development and Cultural Change* 69 (4): 1379-1410. Disponible en <https://doi.org/10.1086/707421>.
- Aguirre, Elizabeth, Anne L. Roggeveen, Dhruv Grewal y Martin Wetzels. 2016. "The Personalization-Privacy Paradox: Implications for New Media." *Journal of Consumer Marketing* 33 (2): 98-110. Disponible en <https://doi.org/10.1108/JCM-06-2015-1458>.
- Agurto, Marcos, Habiba Djebbari, Sudipta Sarangi, Brenda Silupu, Carolina Trivelli y Javier Torres. 2020. "Local Ambassadors Promote Mobile Banking in Northern Peru." Documentos de trabajo PIERI 2020-04. Partnership for Economic Policy-Policy Impact Evaluation Research Initiative (PEP-PIERI). Disponible en <https://ideas.repec.org/p/lvl/piercr/2020-04.html>.
- Ahsan, Reshad N. 2013. "Input Tariffs, Speed of Contract Enforcement, and the Productivity of Firms in India." *Journal of International Economics* 90 (1): 181-92. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2012.11.006>.
- Ajzenman, Nicolás, Tiago Cavalcanti y Daniel Da Mata. 2020. "More Than Words: Leaders' Speech and Risky Behavior during a Pandemic." *SSRN Electronic Journal*. Disponible en <https://doi.org/10.2139/ssrn.3582908>.
- Akçomak, İ. Semih y Bas ter Weel. 2012. "The Impact of Social Capital on Crime: Evidence from the Netherlands." *Regional Science and Urban Economics* 42 (1): 323-40. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2011.09.008>.
- Albornoz, Facundo, Guillermo Cruces y María Lombardi. 2021. "Trusting Covid-19 Recommendations: The Role of Experts, Markets and Governments." Documento inédito.
- Aldrich, John Herbert. 1995. *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*. American Politics and Political Economy Series. Chicago: University of Chicago Press.
- Alesina, Alberto y Eliana La Ferrara. 2000. "Participation in Heterogeneous Communities." *Quarterly Journal of Economics* 115 (3): 847-904. Disponible en <https://doi.org/10.1162/003355300554935>.



- Alesina, Alberto, Armando Miano y Stefanie Stantcheva. 2018. "Immigration and Redistribution." Documento de trabajo NBER No. 24733. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. Disponible en <https://doi.org/10.3386/w24733>.
- Alessandro, Martin, Bruno Cardinale Lagomarsino, Carlos Scartascini, Jorge Streb y Jerónimo Torrealday. 2021. "Transparency and Trust in Government. Evidence from a Survey Experiment." *World Development* 138 (febrero): 105223. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105223>.
- Algan, Yann y Pierre Cahuc. 2013. "Trust and Growth." *Annual Review of Economics* 5 (1): 521-49. Disponible en <https://doi.org/10.1146/annurev-economics-081412-102108>.
- . 2014. "Trust, Growth, and Well-Being: New Evidence and Policy Implications." En: *Handbook of Economic Growth*, editado por Philippe Aghion y Steven N. Durlauf, volumen 2:49-120. Handbook of Economic Growth. Elsevier. Disponible en <https://doi.org/10.1016/B978-0-444-53538-2.00002-2>.
- Algan, Yann, Pierre Cahuc y Marc Sangnier. 2016. "Trust and the Welfare State: The Twin Peaks Curve." *The Economic Journal* 126 (593): 861-83. Disponible en <https://doi.org/10.1111/eoj.12278>.
- Algan, Yann, Sergei Guriev, Elias Papaioannou y Evgenia Passari. 2017. "The European Trust Crisis and the Rise of Populism." *Brookings Papers on Economic Activity*, 309-82.
- Ali, M. S. S., M. Arsyad, A. Kamaluddin, N. Busthanul y A. Dirpan. 2019. "Community Based Disaster Management: Indonesian Experience." *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science* 235 (febrero): 012012. Disponible en <https://doi.org/10.1088/1755-1315/235/1/012012>.
- Ali, Umar, Amjad Mehmood, Muhammad Faran Majeed, Siraj Muhammad, Muhammad Kamal Khan, Houbing Song y Khalid Mahmood Malik. 2019. "Innovative Citizen's Services through Public Cloud in Pakistan: User's Privacy Concerns and Impacts on Adoption." *Mobile Networks and Applications* 24 (1): 47-68. Disponible en <https://doi.org/10.1007/s11036-018-1132-x>.
- Allcott, Hunt y Matthew Gentzkow. 2017. "Social Media and Fake News in the 2016 Election." *Journal of Economic Perspectives* 31 (2): 211-36. Disponible en <https://doi.org/10.1257/jep.31.2.211>.
- Allen, Nicholas, Sarah Birch y Katja Sarmiento-Mirwaldt. 2018. "Honesty above All Else? Expectations and Perceptions of Political Conduct in Three Established Democracies." *Comparative European Politics* 16 (3): 511-34. Disponible en <https://doi.org/10.1057/s41295-016-0084-4>.

- Almond, Gabriel A. y Sidney Verba. 1963. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Center for International Studies, Princeton University. Boston: Princeton University Press.
- Al-Sadiq, A. 2021. "The Role of E-Government in Promoting Foreign Direct Investment Inflows". Documento de trabajo No. 2021/008. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.
- Alsan, Marcella y Marianne Wanamaker. 2018. "Tuskegee and the Health of Black Men." *The Quarterly Journal of Economics* 133 (1): 407-55. Disponible en <https://doi.org/10.1093/qje/qjx029>.
- Al-Sharafi, Mohammed A., Ruzaini Abdullah Arshah, Emad Abu-Shanab y Nabil Elayah. 2016. "The Effect Of Security and Privacy Perceptions on Customers' Trust to Accept Internet Banking Services: An Extension of TAM." *Journal of Engineering and Applied Sciences* 11 (enero): 545-52.
- Alt, James E. y Robert C. Lowry. 2010. "Transparency and Accountability: Empirical Results for US States." *Journal of Theoretical Politics* 22 (4): 379-406. Disponible en <https://doi.org/10.1177/0951629810375641>.
- Alzahrani, Latifa, Wafi Al-Karaghoul y Vishanth Weerakkody. 2017. "Analyzing the Critical Factors Influencing Trust in E-Government Adoption from Citizens' Perspective: A Systematic Review and a Conceptual Framework." *International Business Review* 26 (1): 164-75. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.ibusrev.2016.06.004>.
- Aminadav, Gur y Elias Papaioannou. 2020. "Corporate Control around the World." *The Journal of Finance* 75 (3): 1191-1246. Disponible en <https://doi.org/10.1111/jofi.12889>.
- Anderson, Christopher J. y Yuliya V. Tverdova. 2003. "Corruption, Political Allegiances, and Attitudes Toward Government in Contemporary Democracies." *American Journal of Political Science* 47 (1): 91-109. Disponible en <https://doi.org/10.1111/1540-5907.00007>.
- Anderson, Michael L. 2014. "Subways, Strikes, and Slowdowns: The Impacts of Public Transit on Traffic Congestion." *American Economic Review* 104 (9): 2763-96. Disponible en <https://doi.org/10.1257/aer.104.9.2763>.
- Antoci, Angelo, Laura Bonelli, Fabio Paglieri, Tommaso Reggiani y Fabio Sabatini. 2019. "Civility and Trust in Social Media." *Journal of Economic Behavior & Organization* 160 (abril): 83-99. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2019.02.026>.
- Aragón, Fernando M. 2013. "Political Parties, Candidate Selection, and Quality of Government." *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy* 13 (2): 783-810. Disponible en <https://doi.org/10.1515/bejeap-2013-0036>.
- Ardanaz, Martín, Ana Corbacho y Mauricio Ruiz-Vega. 2014. "Mind the Gap: Bridging the Perception and Reality of Crime Rates with Information."

- Documento de trabajo del BID No. 530. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Mind-the-Gap-Bridging-the-Perception-and-Reality-of-Crime-Rates-with-Information.pdf>.
- Ardanaz, Martín, Mark Hallerberg y Carlos Scartascini. 2020. "Fiscal Consolidations and Electoral Outcomes in Emerging Economies: Does the Policy Mix Matter? Macro and Micro Level Evidence from Latin America." *European Journal of Political Economy* 64 (septiembre): 101918. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2020.101918>.
- Ardanaz, Martín, Susana Otálvaro-Ramírez y Carlos Scartascini. 2022. "Does Citizen Participation in Budget Allocation Pay? A Survey Experiment on Political Trust and Participatory Governance." Banco Interamericano de Desarrollo. Documento inédito.
- Arellano, Cristina, Yan Bai y Jing Zhang. 2007. "Capital Structure and Contract Enforcement." Documento de discusión No. 573. Ann Arbor, MI: Gerald R. Ford School of Public Policy, Universidad de Michigan.
- Arenas de Mesa, Alberto y Edgardo Mosqueira. 2021. *La transformación y el fortalecimiento institucional de los ministerios de hacienda en América Latina: del control al uso estratégico de los recursos públicos para el desarrollo*. Santiago: Comisión económica para América Latina y el Caribe y Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://doi.org/10.18235/0003185>.
- Arias, Eric, Pablo Balán, Horacio Larreguy, John Marshall y Pablo Querubín. 2019. "Information Provision, Voter Coordination, and Electoral Accountability: Evidence from Mexican Social Networks." *American Political Science Review* 113 (2): 475-98. Disponible en <https://doi.org/10.1017/S0003055419000091>.
- Arrow, Kenneth J. 1963. "Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care." *The American Economic Review* 53 (5): 941-73.
- Aruguete, Natalia, Ingrid Bachmann, Ernesto Calvo, Sebastián Valenzuela y Tiago Ventura. 2021. "Truth Be Told: Cognitive and Affective Moderators of Selective Sharing of Fact-Checks on Social Media." Documento inédito.
- Aruguete, Natalia, Ernesto Calvo, Carlos Scartascini y Tiago Ventura. 2021. "Trustful Voters, Trustworthy Politicians: A Survey Experiment on the Influence of Social Media in Politics." Documento de trabajo del BID No. 1169. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://doi.org/10.18235/0003389>.
- Aruguete, Natalia, Ernesto Calvo y Tiago Ventura. 2021a. "Chequeado in Argentina. Fact-Checking and the Spread of Disinformation on Social Media." University of Maryland. Disponible en <https://chequeado.com/>

- wp-content/uploads/2021/02/Chequeado-in-Argentina.-Fact-checking-and-the-spread-of-disinformation-on-social-media.pdf.
- . 2021b. “News Sharing, Gatekeeping, and Polarization: A Study of the #Bolsonaro Election.” *Digital Journalism* 9 (1): 1-23. Disponible en <https://doi.org/10.1080/21670811.2020.1852094>.
- Ashraf, Nava, Iris Bohnet y Nikita Piankov. 2006. “Decomposing Trust and Trustworthiness.” *Experimental Economics* 9 (3): 193-208. Disponible en <https://doi.org/10.1007/s10683-006-9122-4>.
- Athias, Laure y Moudo Macina. 2020. “The Legacy of the Slave Trade: Towards Identifying the Causal Impact of Mistrust in Medicine on Demand for Vaccination in Sub-Saharan Africa.” Documento MPRA 102968. University Library of Munich, Alemania. Disponible en <https://ideas.repec.org/p/prapa/mprapa/102968.html>.
- Avgouleas, Emilios y Charles Goodhart. 2015. “Critical Reflections on Bank Bail-Ins.” *Journal of Financial Regulation* 1 (1): 3-29. Disponible en <https://doi.org/10.1093/jfr/fju009>.
- Bachas, Pierre, Paul Gertler, Sean Higgins y Enrique Seira. 2020. “How Debit Cards Enable the Poor to Save More.” Disponible en [https://seankhiggins.com/assets/pdf/BachasGertlerHigginsSeira\\_DebitCards.pdf](https://seankhiggins.com/assets/pdf/BachasGertlerHigginsSeira_DebitCards.pdf).
- Bae, Kee-Hong y Vidhan K. Goyal. 2009. “Creditor Rights, Enforcement, and Bank Loans.” *The Journal of Finance* 64 (2): 823-60. Disponible en <https://doi.org/10.1111/j.1540-6261.2009.01450.x>.
- Bai, Liang y Lingwei Wu. 2020. “Political Movement and Trust Formation: Evidence from the Cultural Revolution (1966-76).” *European Economic Review* 122 (febrero): 1-18. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2019.103331>.
- Bakshy, Eytan, Solomon Messing y Lada A. Adamic. 2015. “Exposure to Ideologically Diverse News and Opinion on Facebook.” *Science* 348 (6239): 1130-32. Disponible en <https://doi.org/10.1126/science.aaa1160>.
- Banco Mundial. 2013. *Global Financial Development Report 2013: Rethinking the Role of the State in Finance*. Banco Mundial. Disponible en <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/853761468326979957/Global-Financial-Development-Report-2013-rethinking-the-role-of-the-state-in-finance>.
- , ed. 2016. *Making Politics Work for Development: Harnessing Transparency and Citizen Engagement*. Policy Research Report. Washington, DC: Banco Mundial.
- Bandara, Ruwan, Mario Fernando y Shahriar Akter. 2020. “Privacy Concerns in E-Commerce: A Taxonomy and a Future Research Agenda.” *Electronic Markets* 30 (3): 629-47. Disponible en <https://doi.org/10.1007/s12525-019-00375-6>.

- Banerjee, Abhijit, Esther Duflo, Clément Imbert, Santhosh Mathew y Rohini Pande. 2015. *Can E-Governance Reduce Capture of Public Programmes? Experimental Evidence from India's Employment Guarantee Scheme in Bihar*. 3ie Impact Evaluation Report 31. New Delhi: International Initiative for Impact Evaluation (3ie). Disponible en <https://www.3ieimpact.org/evidence-hub/publications/impact-evaluations/can-e-governance-reduce-capture-public-programmes>.
- Banuri, Sheheryar y Philip Keefer. 2016. "Pro-Social Motivation, Effort and the Call to Public Service." *European Economic Review* 83 (abril): 139-64. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2015.10.011>.
- Banuri, Sheheryar, Damien de Walque, Philip Keefer y Paul Jacob Robyn. 2018. "Encouraging Service Delivery to the Poor: Does Money Talk When Health Workers Are Pro-Poor?" Documento de investigación SSRN No. 3297322. Rochester, NY: Social Science Research Network. Disponible en <https://papers.ssrn.com/abstract=3297322>.
- Barberá, Pablo, John T. Jost, Jonathan Nagler, Joshua A. Tucker y Richard Bonneau. 2015. "Tweeing from Left to Right: Is Online Political Communication More Than an Echo Chamber?" *Psychological Science* 26 (10): 1531-42. Disponible en <https://doi.org/10.1177/0956797615594620>.
- Bardhan, Pranab y Dilip Mookherjee. 2000. "Capture and Governance at Local and National Levels." *American Economic Review* 90 (2): 135-39. Disponible en <https://doi.org/10.1257/aer.90.2.135>.
- Barreix, Alberto y Raúl Zambrano, eds. 2018. *Factura electrónica en América Latina*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Barrera-Osorio, Felipe, Paul Gertler, Nozomi Nakajima y Harry Patrinos. 2020. "Promoting Parental Involvement in Schools: Evidence from Two Randomized Experiments." Documento de trabajo NBER No. 28040. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. Disponible en <https://doi.org/10.3386/w28040>.
- Barrios, John, Efraim Benmelech, Yael Hochberg, Paola Sapienza y Luigi Zingales. 2020. "Civic Capital and Social Distancing during the Covid-19 Pandemic." Documento de trabajo NBER No. 27320. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. Disponible en <https://doi.org/10.3386/w27320>.
- Bartling, Björn, Ernst Fehr, David Huffman y Nick Netzer. 2018. "The Causal Effect of Trust." Documento de investigación SSRN No. 3271611. Rochester, NY: Social Science Research Network. Disponible en <https://doi.org/10.2139/ssrn.3271611>.
- Bartling, Björn, Ernst Fehr, David B. Huffman y Nick Netzer. 2021. "The Complementary Nature of Trust and Contract Enforcement." Documento de investigación SSRN No. 3767698. Rochester, NY: Social

- Science Research Network. Disponible en <https://papers.ssrn.com/abstract=3767698>.
- Bašić, Zvonimir, Daniela Glätzle-Rützle, Matthias Sutter, Parampreet Christopher Bindra, Angelo Romano y Claudia Zoller. 2021. "The Roots of Cooperation." Documento de investigación SSRN No. 3872384. Rochester, NY: Social Science Research Network. Disponible en <https://papers.ssrn.com/abstract=3872384>.
- Bauer, Paul C. y Markus Freitag. 2017. *Measuring Trust*. Editado por Eric M. Uslaner. Vol. 1. Oxford: Reino Unido. Oxford University Press. Reino Unido. Disponible en <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190274801.013.1>.
- Bauernschuster, Stefan, Oliver Falck y Ludger Woessmann. 2014. "Surfing Alone? The Internet and Social Capital: Evidence from an Unforeseeable Technological Mistake." *Journal of Public Economics* 117 (septiembre): 73–89. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2014.05.007>.
- Baum, Matthew A. y David A. Lake. 2003. "The Political Economy of Growth: Democracy and Human Capital." *American Journal of Political Science* 47 (2): 333–47. Disponible en <https://doi.org/10.1111/1540-5907.00023>.
- Bazzi, Samuel, Arya Gaduh, Alexander D. Rothenberg y Maisy Wong. 2019. "Unity in Diversity? How Intergroup Contact Can Foster Nation Building." *American Economic Review* 109 (11): 3978–4025. Disponible en <https://doi.org/10.1257/aer.20180174>.
- Beattie, Graham, Ruben Durante, Brian Knight y Ananya Sen. 2021. "Advertising Spending and Media Bias: Evidence from News Coverage of Car Safety Recalls." *Management Science* 67 (2): 698–719. Disponible en <https://doi.org/10.1287/mnsc.2019.3567>.
- Beccaria, Cesare. 1995. *Beccaria: "On Crimes and Punishments" and Other Writings*. Editado por Richard Bellamy. Traducido por Richard Davies. Cambridge Texts in the History of Political Thought. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press. Disponible en <https://doi.org/10.1017/CBO9780511802485>.
- Beck, Thorsten, Asli Demirgüç-Kunt y Vojislav Maksimovic. 2006. "The Influence of Financial and Legal Institutions on Firm Size." *Journal of Banking & Finance* 30 (11): 2995–3015. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.jbankfin.2006.05.006>.
- Becker, Gary S. 1968. "Crime and Punishment: An Economic Approach." *Journal of Political Economy* 76 (2): 169–217. Disponible en <https://doi.org/10.1086/259394>.
- Beckmann, Elisabeth y Davide Salvatore Mare. 2017. "Formal and Informal Household Savings: How Does Trust in Financial Institutions Influence the Choice of Saving Instruments?" Documento MPRA No. 81141. Disponible en <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/81141/>.

- Bejarano, Hernán, Matías Busso y Carlos Scartascini. 2021a. "How Much Do Latin Americans Trust Local Institutions: Evidence from Survey Experiments in Six Latin American Countries." Banco Interamericano de Desarrollo. Documento inédito.
- . 2021b. "Trust, Risk y Altruism: Experimental Evidence from Six Latin American Countries." Banco Interamericano de Desarrollo. Documento inédito.
- Berg, Joyce, John Dickhaut y Kevin McCabe. 1995. "Trust, Reciprocity, and Social History." *Games and Economic Behavior* 10 (1): 122–42. Disponible en <https://doi.org/10.1006/game.1995.1027>.
- Bergh, Andreas y Alexander Funcke. 2020. "Social Trust and Sharing Economy Size: Country Level Evidence from Home Sharing Services." *Applied Economics Letters* 27 (19): 1592–95. Disponible en <https://doi.org/10.1080/13504851.2019.1701180>.
- Berlinski, Samuel y Matías Busso. 2016. "How Much Are We Willing to Contribute for Better Educational Outcomes? Evidence from a Survey Experiment." *Economic Inquiry* 54 (1): 63–75. Disponible en <https://doi.org/10.1111/ecin.12247>.
- Besley, Timothy. 2005. "Political Selection." *Journal of Economic Perspectives* 19 (3): 43–60. Disponible en <https://doi.org/10.1257/089533005774357761>.
- Besley, Timothy y Maitreesh Ghatak. 2010. "Property Rights and Economic Development." En *Handbook of Development Economics*, editado por Dani Rodrik y Mark Rosenzweig, Ámsterdam: Elsevier; 5: 4525–95. Disponible en <https://doi.org/10.1016/B978-0-444-52944-2.00006-9>.
- Besley, Timothy y Masayuki Kudamatsu. 2006. "Health and Democracy." *American Economic Review* 96 (2): 313–18. Disponible en <https://doi.org/10.1257/000282806777212053>.
- Best, Michael Carlos, Jonas Hjort y David Szakonyi. 2019. "Individuals and Organizations as Sources of State Effectiveness." Documento de trabajo NBER No. 23350. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. Disponible en <https://doi.org/10.3386/w23350>.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2021. "Visión 2025. Reinvertir en las Américas: una década de oportunidades". Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID y OEA (Organización de Estados Americanos). 2020. *Reporte Ciberseguridad 2020: riesgos, avances y el camino a seguir en América Latina y el Caribe*. Ed. 2020. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://publications.iadb.org/es/reportes-ciberseguridad-2020-riesgos-avances-y-el-camino-a-seguir-en-america-latina-y-el-caribe>.

- Bisin, Alberto y Thierry Verdier. 2001. "The Economics of Cultural Transmission and the Dynamics of Preferences." *Journal of Economic Theory* 97 (2): 298-319. Disponible en <https://doi.org/10.1006/jeth.2000.2678>.
- . 2017. "On the Joint Evolution of Culture and Institutions." Documento de trabajo NBER No. 23375. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. Disponible en <https://doi.org/10.3386/w23375>.
- Bizzarro, Fernando, John Gerring, Carl Henrik Knutsen, Allen Hicken, Michael Bernhard, Svend-Erik Skaaning, Michael Coppedge y Staffan I. Lindberg. 2018. "Party Strength and Economic Growth." *World Politics* 70 (2): 275-320. Disponible en <https://doi.org/10.1017/S0043887117000375>.
- Björkman, Martina y Jakob Svensson. 2009. "Power to the People: Evidence from a Randomized Field Experiment on Community-Based Monitoring in Uganda." *Quarterly Journal of Economics* 124 (2): 735-69. Disponible en <https://doi.org/10.1162/qjec.2009.124.2.735>.
- Bjørnskov, Christian. 2010. "How Does Social Trust Lead to Better Governance? An Attempt to Separate Electoral and Bureaucratic Mechanisms." *Public Choice* 144 (1): 323-46. Disponible en <https://doi.org/10.1007/s11127-009-9522-z>.
- Blackman, Allen y Bridget Hoffmann. 2021. "Diminishing Returns: Nudging Covid-19 Prevention Among Colombian Young Adults." Documento de trabajo del BID No. 1217. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://doi.org/10.18235/0003223>.
- Blanco, Luisa e Isabel Ruiz. 2013. "The Impact of Crime and Insecurity on Trust in Democracy and Institutions." *American Economic Review* 103 (3): 284-88. Disponible en <https://doi.org/10.1257/aer.103.3.284>.
- Bloom, Nicholas, Raffaella Sadun y John Van Reenen. 2012. "The Organization of Firms across Countries." *The Quarterly Journal of Economics* 127 (4): 1663-1705. Disponible en <https://doi.org/10.1093/qje/qje029>.
- Blouin, Arthur y Sharun W. Mukand. 2019. "Erasing Ethnicity? Propaganda, Nation Building, and Identity in Rwanda." *Journal of Political Economy* 127 (3): 1008-62. Disponible en <https://doi.org/10.1086/701441>.
- Blyde, Juan S., Matías Busso y Ana María Ibáñez. 2020. "The Impact of Migration in Latin America and the Caribbean: A Review of Recent Evidence." Documento de discusión del BID No. 830. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://doi.org/10.18235/0002866>.
- Bocardo, Alejandra, Juan José Martínez y María Jesús Valenzuela. 2019. "Medir para decidir. Encuestas de necesidades jurídicas y políticas públicas de acceso a la justicia". Vol. I. Colección Políticas Judiciales y Conflictos. Santiago: Centro de Estudios de Justicia de las Américas



- (CEJA). Disponible en <https://cejamericas.org/2020/05/05/nueva-publicacion-medir-para-decidir-encuestas-de-necesidades-juridicas-y-politicas-publicas-de-acceso-a-la-justicia/>.
- Boehm, Johannes. 2018. "The Impact of Contract Enforcement Costs on Value Chains and Aggregate Productivity." *Sciences Po*. Documento inédito.
- Boehm, Johannes y Ezra Oberfield. 2020. "Misallocation in the Market for Inputs: Enforcement and the Organization of Production." *The Quarterly Journal of Economics* 135 (4): 2007-58. Disponible en <https://doi.org/10.1093/qje/qjaa020>.
- Boerman, Sophie C., Sanne Kruijkemeier y Frederik J. Zuiderveen Borgesius. 2018. "Exploring Motivations for Online Privacy Protection Behavior: Insights from Panel Data." *Communication Research*, octubre. Disponible en <https://doi.org/10.1177/0093650218800915>.
- Bogliacino, Francesco, Gianluca Grimalda, Pietro Ortoleva y Patrick Ring. 2017. "Exposure to and Recall of Violence Reduce Short-Term Memory and Cognitive Control." *Actas de la Academia Nacional de Ciencias* 114 (32): 8505-10. Disponible en <https://doi.org/10.1073/pnas.1704651114>.
- Bold, Chris, David Porteous y Sarah Rotman. 2012. "Social Cash Transfers and Financial Inclusion: Evidence from Four Countries." CGAP, Focus Note No. 77. Consultative Group to Assist the Poor. Washington, DC: Banco Mundial. Disponible en <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/538351468330277429/Social-cash-transfers-and-financial-inclusion-evidence-from-four-countries>.
- Bonvecchi, Alejandro y Carlos Scartascini, eds. 2020. *Who Decides Social Policy? Social Networks and the Political Economy of Social Policy in Latin America and the Caribbean*. Latin American Development Forum. Washington, DC: Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <http://dx.doi.org/10.18235/0002802>.
- Boranbay, Serra y Carmine Guerriero. 2019. "Endogenous (in)Formal Institutions." *Journal of Comparative Economics* 47 (4): 921-45. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.jce.2019.07.004>.
- Borgonovi, Francesca y Elodie Andrieu. 2020. "Bowling Together by Bowling Alone: Social Capital and COVID-19." *Social Science & Medicine* 265 (noviembre): 113501. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2020.113501>.
- Börjesson, Maria, Jonas Eliasson e Isak Rubensson. 2020. "Distributional Effects of Public Transport Subsidies." *Journal of Transport Geography* 84 (abril): 102674. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2020.102674>.

- Borker, Girija. 2020. "Safety First: Perceived Risk of Street Harassment and Educational Choices of Women." Banco Mundial. Documento inédito.
- Bortot, Francesco. 2003. "Frozen Savings and Depressed Development in Argentina." *Savings and Development* 27 (2): 161-202.
- Boruchowicz, Cynthia, Florencia López Bóo, Benjamin Roseth y Luis Tejerina. 2020. "Default Options: A Powerful Behavioral Tool to Increase COVID-19 Contact Tracing App Acceptance in Latin America?" Nota técnica del BID No. 2097. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://doi.org/10.18235/0002983>.
- Bosch, Mariano, Gustavo Caballero, Fabián Cofré, Stephanie González, Anne Hand, Lukas Keller y María Teresa Silva-Porto. 2019. "How to Promote Retirement Savings for Low-Income and Independent Workers: The Cases of Chile, Colombia, Mexico and Peru." Nota técnica del BID No. 1777. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://doi.org/10.18235/0002016>.
- Boussour, Lydia. 2019. "The Digital Economy Is Boosting Productivity – but Official Measures Aren't Capturing the Benefits." *BRINK – News and Insights on Global Risk* (blog). 16 de octubre, 2019. Disponible en <https://www.brinknews.com/the-digital-economy-is-boosting-productivity-but-official-measures-arent-capturing-the-benefits/>.
- Bridges, Judith y Camilla Vásquez. 2018. "If Nearly All Airbnb Reviews Are Positive, Does That Make Them Meaningless?" *Current Issues in Tourism* 21 (18): 2065-83. Disponible en <https://doi.org/10.1080/13683500.2016.1267113>.
- Brown, David S. y Ahmed Mushgiq Mobarak. 2009. "The Transforming Power of Democracy: Regime Type and the Distribution of Electricity." *The American Political Science Review* 103 (2): 193-213.
- Brown, Martin, Tullio Jappelli y Marco Pagano. 2009. "Information Sharing and Credit: Firm-Level Evidence from Transition Countries." *Journal of Financial Intermediation* 18 (2): 151-72. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.jfi.2008.04.002>.
- Brueckner, Jan K., Lucas Mation y Vanessa G. Nadalin. 2019. "Slums in Brazil: Where Are They Located, Who Lives in Them, and Do They 'Squeeze' the Formal Housing Market?" *Journal of Housing Economics* 44 (junio): 48-60. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.jhe.2019.02.003>.
- Bryk, Anthony S. y Barbara Schneider. 2003. "Trust in Schools: A Core Resource for School Reform." *Educational Leadership* 60 (6): 40-44.
- Budzinski, Oliver y Bjorn Kuchinke. 2020. "Industrial Organization of Media Markets and Competition Policy." En *Management and Economics of Communication*, por Stephanie Kienzler, editado por M. Bjørn von

- Rimscha, 21-46. Berlin: De Gruyter Mouton. Disponible en <https://doi.org/10.1515/9783110589542-002>.
- Bueno de Mesquita, Bruce, Alastair Smith, Randolph M. Siverson y James D. Morrow. 2003. *The Logic of Political Survival*. Cambridge, MA: MIT Press. Disponible en <https://doi.org/10.7551/mitpress/4292.001.0001>.
- Buenos Aires Ciudad. 2021. "Compromisos de la Ciudad". Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Consultado el 1 de septiembre, 2021. Disponible en <https://www.buenosaires.gob.ar/compromisos>.
- Buonanno, Paolo, Daniel Montolio y Paolo Vanin. 2009. "Does Social Capital Reduce Crime?" *The Journal of Law and Economics* 52 (1): 145-70. Disponible en <https://doi.org/10.1086/595698>.
- Burkart, Mike, Fausto Panunzi y Andrei Shleifer. 2003. "Family Firms." *The Journal of Finance* 58 (5): 2167-201. Disponible en <https://doi.org/10.1111/1540-6261.00601>.
- Busso, Matías, María Victoria Fazio y Santiago Levy. 2012. "(In)Formal and (Un)Productive: The Productivity Costs of Excessive Informality in Mexico." Documento de trabajo del BID No. 341. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/89037/1/IDB-WP-341.pdf>.
- Busso, Matías, María P. González y Carlos Scartascini. 2021. "On the Demand for Telemedicine: Evidence from the Covid-19 Pandemic." Documento de trabajo del BID No. 1202. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://doi.org/10.18235/0003225>.
- Busso, Matías y Julián Messina, eds. 2020. *La crisis de la desigualdad: América Latina y el Caribe en la encrucijada*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Byers, Kyle. 2021. "How Many Blogs Are There? (And 141 Other Blogging Stats)." GrowthBadger. 23 de enero, 2021. Disponible en <https://growthbadger.com/blog-stats/>.
- Cabrera, Soledad. 2019. *La Economía Digital y sus Efectos Macroeconómicos*. Número 1, Año 15. Informe Actualidad Económica: Nuevas Tecnologías y su Impacto. Valparaíso, Chile: Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Disponible en [http://www.pucv.cl/uuaa/site/docs/20181123/20181123111040/iae\\_pucv\\_julio\\_2019.pdf](http://www.pucv.cl/uuaa/site/docs/20181123/20181123111040/iae_pucv_julio_2019.pdf).
- CAF (Banco de Desarrollo de América Latina). 2020. *El estado de la digitalización de América Latina frente a la pandemia del COVID-19*. Caracas: CAF.
- Cafferata, Fernando G., Patricio Domínguez y Carlos Scartascini. 2022. "Overconfidence and Gun Preferences. How Behavioral Biases Affect Your Safety." Banco Interamericano de Desarrollo. Documento inédito.

- Cafferata, Fernando G., Bridget Hoffmann y Carlos Scartascini. 2021. "How Can We Improve Air Pollution? Try Increasing Trust First." Documento de trabajo del BID No. 1208. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://publications.iadb.org/en/how-can-we-improve-air-pollution-try-increasing-trust-first>.
- Cafferata, Fernando y Carlos Scartascini. 2021. *Cómo combatir la delincuencia en América Latina y el Caribe: ¿Qué políticas públicas demandan los ciudadanos?* Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- . 2022. "Information and Crime Deterrence Policies: A Summary of Several Survey Experiments." Documento inédito.
- Cajal-Grossi, Julia, Rocco Macchiavello y Andrei Shleifer. 2020. "Buyers' Sourcing Strategies and Suppliers' Markups in Bangladeshi Garments."
- Calvo, Ernesto. 2015. *Anatomía Política de Twitter en Argentina: Tuiteando #Nisman*. Buenos Aires, Argentina: Capital Intelectual.
- Calvo, Ernesto y Natalia Aruguete. 2020. *Fake News, Trolls y Otros Encantos: Cómo funcionan (para bien y para mal) las redes sociales*. Sociología y Política. Serie Rumbos Teóricos. Buenos Aires, Argentina: Siglo Veintiuno Editores.
- Calvo, Ernesto y Tiago Ventura. 2021. "Will I Get COVID-19? Partisanship, Social Media Frames, and Perceptions of Health Risk in Brazil." *Latin American Politics and Society* 63 (1): 1-26. Disponible en <https://doi.org/10.1017/lap.2020.30>.
- Calvo, Guillermo, Alejandro Izquierdo y Luis Fernando Mejía. 2004. "On the Empirics of Sudden Stops: The Relevance of Balance-Sheet Effects." Documento de trabajo del BID No. 509. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://publications.iadb.org/en/publication/empirics-sudden-stops-relevance-balance-sheet-effects>.
- Campante, Filipe, Ruben Durante y Francesco Sobbrío. 2018. "Politics 2.0: The Multifaceted Effect of Broadband Internet on Political Participation." *Diario de la Asociación Económica Europea* 16 (4): 1094-1136. Disponible en <https://doi.org/10.1093/jeea/jvx044>.
- Camussi, Silvia, Anna Laura Mancini y Pietro Tommasino. 2018. "Does Trust Influence Social Expenditures? Evidence from Local Governments." *Kyklos* 71 (1): 59-85. Disponible en <https://doi.org/10.1111/kykl.12162>.
- Cano, Ignacio. 2006. "Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime". *Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos* 3 (diciembre): 136-55. Disponible en <https://doi.org/10.1590/S1806-64452006000200007>.

- Cárdenas, Juan Camilo, Alberto Chong y Hugo Ñopo. 2013. "Stated Social Behavior and Revealed Actions: Evidence from Six Latin American Countries." *Journal of Development Economics* 104 (septiembre): 16-33. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2013.04.002>.
- Carlin, Bruce Ian, Florin Dorobantu y S. Viswanathan. 2009. "Public Trust, the Law, and Financial Investment." *Journal of Financial Economics* 92 (3): 321-41. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.jfineco.2008.07.001>.
- Carlsen, Audrey, Pien Huang, Zach Levitt y Daniel Wood. 2021. "How Is the COVID-19 Vaccination Campaign Going in Your State?" *NPR*, 13 de octubre, 2021. Disponible en <https://www.npr.org/sections/health-shots/2021/01/28/960901166/how-is-the-covid-19-vaccination-campaign-going-in-your-state>.
- Carreras, Miguel y Yasemin İrepoğlu. 2013. "Trust in Elections, Vote Buying, and Turnout in Latin America." *Electoral Studies* 32 (4): 609-19. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2013.07.012>.
- Carrillo, Paul E., Edgar Castro y Carlos Scartascini. 2021. "Public Good Provision and Property Tax Compliance: Evidence from a Natural Experiment." *Journal of Public Economics* 198 (junio): 104422. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2021.104422>.
- Caruso, Germán, Carlos Scartascini y Mariano Tommasi. 2015. "Are We All Playing the Same Game? The Economic Effects of Constitutions Depend on the Degree of Institutionalization." *European Journal of Political Economy* 38 (junio): 212-28. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2015.02.007>.
- Caselli, Francesco y Massimo Morelli. 2004. "Bad Politicians." *Journal of Public Economics* 88 (3-4): 759-82. Disponible en [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(03\)00023-9](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(03)00023-9).
- Castro, Carlos J. 2018. "The Unbelievable Story of the HPV Vaccination Program in Colombia... From a Beautiful Dream to a Nightmare!" *Journal of Global Oncology* 4 (Suplemento 2): 169s-169s. Disponible en <https://doi.org/10.1200/jgo.18.78400>.
- Castro, Lucio y Carlos Scartascini. 2015. "Tax Compliance and Enforcement in the Pampas Evidence from a Field Experiment." *Journal of Economic Behavior & Organization* 116 (agosto): 65-82. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2015.04.002>.
- . 2018. "Are Messages Effective in the Long Run? Evidence from a Field Experiment to Reduce Tax Evasion." Documento inédito.
- Cavallo, Eduardo A., Alejandro Izquierdo y John J. León-Díaz. 2020. "Preventing Sudden Stops in Net Capital Flows." Documento de trabajo del BID No. 1132. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://doi.org/10.18235/0002561>.

- Cavallo, Eduardo A. y Andrew Powell, eds. 2018. *La hora del crecimiento. Informe Macroeconómico de América Latina y el Caribe 2018*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cavallo, Eduardo A., Andrew Powell y Tomas Serebrisky, eds. 2020. *De estructuras a servicios: el camino a una mejor infraestructura en América Latina y el Caribe*. Serie Desarrollo en las Américas. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo y Centro de Estudios de Justicia de las Américas. 2015. “Índice de Servicios Judiciales en Línea.” Santiago: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo y Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Disponible en <https://biblioteca.cejamericas.org/handle/2015/5479>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2014. “La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: paradojas y desafíos. Síntesis 2014”. Sede de la CEPAL en Santiago (Estudios e Investigaciones). Santiago: CEPAL. Disponible en <https://ideas.repec.org/p/ecr/col093/37056.html>.
- . 2019. “CEPAL: La región ha subestimado la desigualdad”, 28 de noviembre, 2019. Disponible en <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-la-region-ha-subestimado-la-desigualdad>.
- . 2020. “Elementos principales del informe sobre el estado de la jurisdicción de Internet en América Latina y el Caribe 2020”. Red de políticas de Internet y Jurisdicción de Naciones Unidas.
- Cerna, Lucie. 2014. “Trust: What It Is and Why It Matters for Governance and Education.” Documento de trabajo de la OCDE No. 108. París: OCDE. Disponible en [https://www.oecd-ilibrary.org/education/trust-what-it-is-and-why-it-matters-for-governance-and-education\\_5jxswcg0t6wl-en](https://www.oecd-ilibrary.org/education/trust-what-it-is-and-why-it-matters-for-governance-and-education_5jxswcg0t6wl-en).
- Chalfin, Aaron y Justin McCrary. 2017. “Criminal Deterrence: A Review of the Literature.” *Journal of Economic Literature* 55 (1): 5–48. Disponible en <https://doi.org/10.1257/jel.20141147>.
- Chen, Yuyu y David Y. Yang. 2019. “The Impact of Media Censorship: 1984 or Brave New World?” *American Economic Review* 109 (6): 2294–2332. Disponible en <https://doi.org/10.1257/aer.20171765>.
- Chong, Alberto, Ana L. De La O, Dean Karlan y Leonard Wantchekon. 2015. “Does Corruption Information Inspire the Fight or Quash the Hope? A Field Experiment in Mexico on Voter Turnout, Choice, and Party Identification.” *The Journal of Politics* 77 (1): 55–71. Disponible en <https://doi.org/10.1086/678766>.
- Clague, Christopher, Philip Keefer, Stephen Knack y Mancur Olson. 1999. “Contract-Intensive Money: Contract Enforcement, Property Rights,

- and Economic Performance.” *Journal of Economic Growth* 4 (2): 185-211. Disponible en <https://doi.org/10.1023/A:1009854405184>.
- Clausen, Bianca, Aart Kraay y Zsolt Nyiri. 2011. “Corruption and Confidence in Public Institutions: Evidence from a Global Survey.” *The World Bank Economic Review* 25 (2): 212-49. Disponible en <https://doi.org/10.1093/wber/lhr018>.
- CMNUCC (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático). 2015. “Acuerdo de París.” En: *Informe sobre la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático* (21ª Sesión, 2015: París). Disponible en [https://unfccc.int/sites/default/files/spanish\\_paris\\_agreement.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf).
- Cochard, François, Phu Nguyen Van y Marc Willinger. 2004. “Trusting Behavior in a Repeated Investment Game.” *Journal of Economic Behavior & Organization* 55 (1): 31-44. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2003.07.004>.
- Codagnone, Cristiano, Giovanni Liva, Egidijus Barcevicus, Gianluca Misuraca, Luka Klimaviciete, Michele Benedetti, Irene Vanini, et al. 2020. “Assessing the Impacts of Digital Government Transformation in the EU: Conceptual Framework and Empirical Case Studies.” *Joint Research Centre JRC120865* (junio). Disponible en [https://www.rand.org/pubs/external\\_publications/EP68196.html](https://www.rand.org/pubs/external_publications/EP68196.html).
- Cohn, Alain, Michel André Maréchal, David Tannenbaum y Christian Lukas Zünd. 2019. “Civic Honesty around the Globe.” *Science* 365 (6448): 70-73. Disponible en <https://doi.org/10.1126/science.aau8712>.
- Coibion, Olivier, Yuriy Gorodnichenko y Michael Weber. 2019. “Monetary Policy Communications and Their Effects on Household Inflation Expectations.” Documento de trabajo NBER No. 25482. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. Disponible en <https://doi.org/10.3386/w25482>.
- Comisión Europea. 2020. “Study on Public Sector Data Strategies, Policies and Governance – ANNEX Case Studies. Data Analytics for Member States and Citizens.” Deloitte y la Comisión Europea. Dirección General de Informática. Disponible en <https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/custom-page/attachment/2020-07/Study%20on%20public%20sector%20data%20strategies%2C%20policies%20and%20governance%20%E2%80%93%20ANNEX%20Case%20studies.pdf>.
- Cook, Philip J. 1979. “The Clearance Rate as a Measure of Criminal Justice System Effectiveness.” *Journal of Public Economics* 11 (1): 135-42. Disponible en [https://doi.org/10.1016/0047-2727\(79\)90050-1](https://doi.org/10.1016/0047-2727(79)90050-1).
- Coppedge, Michael, John Gerring, Carl Henrik Knutsen, Staffan I. Lindberg, Jan Teorell y Nazifa Alizada. 2021. “V-Dem Dataset V11.1 Varieties of

- Democracy.” Varieties of Democracy (V-Dem) Project. Disponible en <https://doi.org/10.23696/VDEMDS21>.
- Corbacho, Ana, Julia Philipp y Mauricio Ruiz-Vega. 2015. “Crime and Erosion of Trust: Evidence for Latin America.” *World Development* 70 (junio): 400–415. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.04.013>.
- Cortázar Velarde, Juan Carlos, Mariano Lafuente, Mario Sanginés, Christian Schuster, Koldo Echebarría, Francisco Longo, Luciano Strazza y Mercedes Iacoviello. 2014. *Al servicio del ciudadano: Una década de reformas del servicio civil en tAmérica Latina (2004-13)*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cox, Gary W. y Mathew D. McCubbins. 1994. “Bonding, Structure, and the Stability of Political Parties: Party Government in the House.” *Legislative Studies Quarterly* 19 (2): 215. Disponible en <https://www.jstor.org/stable/440425>.
- Crespi, Gustavo, Eduardo Fernández-Arias y Ernesto Stein, eds. 2014. *¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica. Serie Desarrollo en las Américas*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cruces, Guillermo, Ricardo Pérez-Truglia y Martín Tetaz. 2013. “Biased Perceptions of Income Distribution and Preferences for Redistribution: Evidence from a Survey Experiment.” *Journal of Public Economics* 98 (febrero): 100–112. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2012.10.009>.
- Cruz, Cesi y Philip Keefer. 2015. “Political Parties, Clientelism and Bureaucratic Reform.” *Comparative Political Studies* 48 (14): 1942–73. Disponible en <https://doi.org/10.1177/0010414015594627>.
- Cruz, Cesi, Philip Keefer y Julien Labonne. 2021. “Buying Informed Voters: New Effects of Information on Voters and Candidates.” *The Economic Journal* 131 (635): 1105–34. Disponible en <https://doi.org/10.1093/ej/ueaa112>.
- Cuesta, A., L. Delgado, S. Gallegos, B. Roseth y M. Sánchez. 2021. “Increasing the Take-Up of Public Services: Evidence from a Digital Health Field Experiment in Uruguay.” Banco Interamericano de Desarrollo. Documento inédito.
- Cuesta, José y Erik Alda. 2012. “The Effects of Trust on Victimization in Colombia.” *Journal of Peace Research* 49 (6): 833–46. Disponible en <https://doi.org/10.1177/0022343312453063>.
- D’Acunto, Francesco, Jin Xie y Jiaquan Yao. 2020. “Trust and Contracts: Empirical Evidence.” Documento de trabajo CESifo 8714. Munich: Center for Economic Studies and Ifo Institute (CESifo). Disponible en <http://hdl.handle.net/10419/229532>.



- Dal Bó, Ernesto, Frederico Finan y Martín A. Rossi. 2013. "Strengthening State Capabilities: The Role of Financial Incentives in the Call to Public Service." *The Quarterly Journal of Economics* 128 (3): 1169-1218. Disponible en <https://doi.org/10.1093/qje/qjt008>.
- Dal Bó, Pedro, Andrew Foster y Louis Putterman. 2010. "Institutions and Behavior: Experimental Evidence on the Effects of Democracy." *American Economic Review* 100 (5): 2205-29. Disponible en <https://doi.org/10.1257/aer.100.5.2205>.
- De Michele, Roberto y Gastón Pierri. 2020. "Transparencia y gobierno digital: El impacto de COMPR.AR en Argentina". Documento de discusión del BID No. 767. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Dearmon, Jacob y Kevin Grier. 2009. "Trust and Development." *Journal of Economic Behavior & Organization* 71 (2): 210-20.
- Dell, Melissa. 2010. "The Persistent Effects of Peru's Mining Mita." *Econometrica* 78(6):1863-1903. Disponible en <https://doi.org/10.3982/ECTA8121>.
- DellaVigna, Stefano y Ethan Kaplan. 2007. "The Fox News Effect: Media Bias and Voting." *The Quarterly Journal of Economics* 122 (3): 1187-1234. Disponible en <https://doi.org/10.1162/qjec.122.3.1187>.
- DellaVigna, Stefano, Ruben Enikolopov, Vera Mironova, Maria Petrova y Ekaterina Zhuravskaya. 2014. "Cross-Border Media and Nationalism: Evidence from Serbian Radio in Croatia." *American Economic Journal: Applied Economics* 6 (3): 103-32. Disponible en <https://doi.org/10.1257/app.6.3.103>.
- Deloitte. 2019. "The Future of Cyber Survey 2019." Disponible en <https://www2.deloitte.com/us/en/pages/financial-advisory/articles/future-of-cyber-survey.html>.
- Demirgüç-Kunt, Asli, Leora Klapper, Dorothe Singer y Saniya Ansar. 2018. *The Global Findex Database 2017: Measuring Financial Inclusion and the Fintech Revolution*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Derrien, François, Jean-Stéphane Mésonnier y Guillaume Vuilleme. 2020. "Set-Up Costs and the Financing of Young Firms." Documento de trabajo del Banco de Francia No. 792. Disponible en <https://doi.org/10.2139/ssrn.3771327>.
- Dincer, N. Nergiz y Barry Eichengreen. 2014. "Central Bank Transparency and Independence: Updates and New Measures." *International Journal of Central Banking* 10 (1): 189-253.
- Dincer, Oguzhan C. 2011. "Trust and Schooling in the United States." *Economics of Education Review*, Número especial sobre educación y salud, 30 (5): 1097-1102. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2011.05.014>.

- Dinesen, Peter Thisted, Merlin Schaeffer y Kim Mannemar Sønderskov. 2020. "Ethnic Diversity and Social Trust: A Narrative and Meta-Analytical Review." *Annual Review of Political Science* 23 (1): 441-65. Disponible en <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-052918-020708>.
- Dinesen, Peter Thisted y Kim Mannemar Sønderskov. 2015. "Ethnic Diversity and Social Trust: Evidence from the Micro-Context." *American Sociological Review* 80 (3): 550-73. Disponible en <https://doi.org/10.1177/0003122415577989>.
- Dohmen, Thomas, Armin Falk, David Huffman y Uwe Sunde. 2012. "The Intergenerational Transmission of Risk and Trust Attitudes." *The Review of Economic Studies* 79 (2): 645-77. Disponible en <https://doi.org/10.1093/restud/rdr027>.
- Domínguez, Patricio. 2020. "La delincuencia y la justicia en una sociedad desigual". En: *La crisis de la desigualdad: América Latina y el Caribe en la encrucijada*, editado por Matías Busso y Julián Messina. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Domínguez, Patricio y Carlos Scartascini. 2021. "Willingness to Pay for Crime Reduction: Survey Evidence from Six Countries in the Americas." Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Dougherty, Sean M. 2014. "Legal Reform, Contract Enforcement and Firm Size in Mexico." *Review of International Economics* 22 (4): 825-44.
- Drelichman, Mauricio, Jordi Vidal-Robert y Hans-Joachim Voth. 2021. "The Long-Run Effects of Religious Persecution: Evidence from the Spanish Inquisition." *Actas de la Academia Nacional de Ciencias* 118 (33): e2022881118. Disponible en <https://doi.org/10.1073/pnas.2022881118>.
- D'Souza, Gypsyamber y David Dowdy. 2021. "What Is Herd Immunity and How Can We Achieve It With COVID-19?" 6 de abril, 2021. Disponible en <https://www.jhsph.edu/COVID-19/articles/achieving-herd-immunity-with-COVID19.html>.
- Durante, Ruben. 2009. "Risk, Cooperation and the Economic Origins of Social Trust: An Empirical Investigation." *SSRN Electronic Journal*. Disponible en <https://doi.org/10.2139/ssrn.1576774>.
- Durante, Ruben, Luigi Guiso y Giorgio Gulino. 2020. "Asocial Capital: Civic Culture and Social Distancing during COVID-19." Documento de investigación SSRN No. 3611606. Rochester, NY: Social Science Research Network. Disponible en <https://doi.org/10.2139/ssrn.3611606>.
- Durante, Ruben y Brian Knight. 2012. "Partisan Control, Media Bias, and Viewer Responses: Evidence from Berlusconi's Italy." *Diario de la Asociación Económica Europea* 10 (3): 451-81. Disponible en <https://doi.org/10.1111/j.1542-4774.2011.01060.x>.

- Durante, Ruben, Paolo Pinotti y Andrea Tesei. 2019. "The Political Legacy of Entertainment TV." *American Economic Review* 109 (7): 2497-530. Disponible en <https://doi.org/10.1257/aer.20150958>.
- Durante, Ruben y Ekaterina Zhuravskaya. 2018. "Attack When the World Is Not Watching? US News and the Israeli-Palestinian Conflict." *Journal of Political Economy* 126 (3): 1085-1133. Disponible en <https://doi.org/10.1086/697202>.
- Duryea, Suzanne y María Antonella Pereira. 2021. "Transparencia y equidad en la Distribución de Vacunas COVID-19 en América Latina y el Caribe: Preguntas claves para abordar temas de género y diversidad". Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Dworkin, A. y Pamela F. Tobe. 2014. "The Effects of Standards Based School Accountability on Teacher Burnout and Trust Relationships: A Longitudinal Analysis." En: *Trust and School Life: The Role of Trust for Learning, Teaching, Leading, and Bridging*, Dimitri Van Maele, editado por Patrick B. Forsyth y Miek Van Houtte, 121-43. Disponible en [https://link.springer.com/chapter/10.1007%2F978-94-017-8014-8\\_6](https://link.springer.com/chapter/10.1007%2F978-94-017-8014-8_6).
- Easterly, William, Jozef Ritzen y Michael Woolcock. 2006. "Social Cohesion, Institutions, and Growth." *Economics and Politics* 18 (2): 103-20. Disponible en <https://doi.org/10.1111/j.1468-0343.2006.00165.x>.
- Eichengreen, Barry y Poonam Gupta. 2016. "Managing Sudden Stops." Washington, DC: Banco Mundial.
- Enikolopov, Ruben, Alexey Makarin y Maria Petrova. 2020. "Social Media and Protest Participation: Evidence from Russia." *Econometrica* 88 (4): 1479-1514. Disponible en <https://doi.org/10.3982/ECTA14281>.
- Ermisch, John y Diego Gambetta. 2010. "Do Strong Family Ties Inhibit Trust?" *Journal of Economic Behavior & Organization* 75 (3): 365-76. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2010.05.007>.
- Esberg, Jane y Jonathan Mummolo. 2018. "Explaining Misperceptions of Crime." *SSRN Electronic Journal*. Disponible en <https://doi.org/10.2139/ssrn.3208303>.
- Estadísticas de Internet en vivo. 2021. "Internet Usage & Social Media Statistics." 2021. Disponible en <https://www.internetlivestats.com/>.
- Estévez, Elsa, Tomasz Janowski y Benjamin Roseth. 2021. "Under What Conditions Does Automation in Government Thrive or Flounder?" Banco Interamericano de Desarrollo. Documento inédito.
- Evans, Peter y James E. Rauch. 1999. "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth." *American Sociological Review* 64 (5): 748. Disponible en <https://doi.org/10.2307/2657374>.

- Fabbri, Daniela. 2010. "Law Enforcement and Firm Financing: Theory and Evidence." *Diario de la Asociación Económica Europea* 8 (4): 776–816. Disponible en <https://doi.org/10.1111/j.1542-4774.2010.tb00540.x>.
- Fairbrother, Malcolm, Ingemar Johansson Sevä y Joakim Kulin. 2019. "Political Trust and the Relationship between Climate Change Beliefs and Support for Fossil Fuel Taxes: Evidence from a Survey of 23 European Countries." *Global Environmental Change* 59 (noviembre): 102003. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2019.102003>.
- Fehr, Ernst. 2009. "On the Economics and Biology of Trust." *Diario de la Asociación Económica Europea* 7 (2-3): 235–66. Disponible en <https://doi.org/10.1162/JEEA.2009.7.2-3.235>.
- Fehr, Ernst, Urs Fischbacher, Jürgen Schupp, Bernhard Rosenblatt y Gert Wagner. 2003. "A Nation-Wide Laboratory: Examining Trust and Trustworthiness by Integrating Behavioral Experiments into Representative Surveys." *Schmoller's Jahrbuch*, Documentos de discusión CEPR, 122 (3858): 23.
- Feld, Lars P. y Stefan Voigt. 2003. "Economic Growth and Judicial Independence: Cross-Country Evidence Using a New Set of Indicators." *European Journal of Political Economy* 19 (3): 497–527. Disponible en [https://doi.org/10.1016/S0176-2680\(03\)00017-X](https://doi.org/10.1016/S0176-2680(03)00017-X).
- FEM (Foro Económico Mundial). 2019. "Our Shared Digital Future Responsible Digital Transformation - Board Briefing." Ginebra: Foro Económico Mundial. Disponible en [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Responsible\\_Digital\\_Transformation.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_Responsible_Digital_Transformation.pdf).
- Fergusson, Leopoldo y Carlos Molina. 2019. "Facebook Causes Protests." Documento de investigación SSRN No. 3553514. Rochester, NY: Social Science Research Network. Disponible en <https://doi.org/10.2139/ssrn.3553514>.
- Ferraz, Claudio y Frederico Finan. 2008. "Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral Outcomes." *Quarterly Journal of Economics* 123 (2): 703–45. Disponible en <https://doi.org/10.1162/qjec.2008.123.2.703>.
- Ferrell, O. C. 2017. "Broadening Marketing's Contribution to Data Privacy." *Journal of the Academy of Marketing Science* 45 (2): 160–63. Disponible en <https://doi.org/10.1007/s11747-016-0502-9>.
- Finan, Frederico, Benjamin Olken y Rohini Pande. 2015. "The Personnel Economics of the State." Documento de trabajo NBER No. 21825. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. Disponible en <https://doi.org/10.3386/w21825>.
- Fisman, Raymond y Edward Miguel. 2007. "Corruption, Norms, and Legal Enforcement: Evidence from Diplomatic Parking Tickets." *Journal*

- of Political Economy* 115 (6): 1020–48. Disponible en <https://doi.org/10.1086/527495>.
- Flatnes, Jon Einar. 2021. “Information Sharing and Rationing in Credit Markets.” *American Journal of Agricultural Economics* 103 (3): 944–60. Disponible en <https://doi.org/10.1111/ajae.12116>.
- Fleitas, Sebastián, Andres Rius, Carolina Román y Henry Willebald. 2013. “Contract Enforcement, Investment and Growth in Uruguay since 1870.” *SSRN Electronic Journal*. Disponible en <https://doi.org/10.2139/ssrn.2206820>.
- Forsyth, P., Laura L. B. Barnes y Curt M. Adams. 2006. “Trust-Effectiveness Patterns in Schools.” *Journal of Educational Administration* 44 (2): 122–41.
- Fox, Jonathan. 2007. “The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability.” *Development in Practice* 17 (4–5): 663–71. Disponible en <https://doi.org/10.1080/09614520701469955>.
- François, Patrick, Thomas Fujiwara y Tanguy van Ypersele. 2009. “Competition Builds Trust.” Economics Working Papers. Vancouver: Vancouver School of Economics. Disponible en [https://ideas.repec.org/p/ubc/bricol/patrick\\_francois-2009-65.html](https://ideas.repec.org/p/ubc/bricol/patrick_francois-2009-65.html).
- Friedkin, Noah E. 2004. “Social Cohesion.” *Annual Review of Sociology* 30 (1): 409–25. Disponible en <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.30.012703.110625>.
- Frisancho, Veronica y Diego Vera Cossío. 2020. “Más que dinero: brechas de género, raza y etnicidad.” En: *La crisis de la desigualdad: América Latina y el Caribe en la encrucijada*, editado por Matías Busso y Julián Messina, 94–124. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-crisis-de-la-desigualdad-America-Latina-y-el-Caribe-en-la-encrucijada.pdf>.
- Frost, Margaret, Sangeun Kim, Carlos Scartascini, Paula Zamora y Elizabeth J. Zechmeister. 2021. “Disaster and Political Trust: A Natural Experiment from the 2017 Mexico City Earthquake.” Banco Interamericano de Desarrollo. Documento inédito.
- Fukuyama, Francis. 1996. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. 1st Free Press paperback ed. Nueva York: Free Press.
- Fung, Archon, Mary Graham y David Weil. 2007. *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Fungáčová, Zuzana, Eeva Kerola y Laurent Weill. 2019. “Does Experience of Banking Crises Affect Trust in Banks?” Documentos de discusión de BOFIT No. 21/2019. Disponible en <https://www.econstor.eu/handle/10419/212929>.

- Galasso, Vincenzo y Tommaso Nannicini. 2011. "Competing on Good Politicians." *American Political Science Review* 105 (1): 79-99. Disponible en <https://doi.org/10.1017/S0003055410000535>.
- . 2014. "So Closed: Political Selection in Proportional Systems." Documento de trabajo No. 526. Milán: IGIER (Innocenzo Gasparini Institute for Economic Research), Bocconi University. Disponible en <https://ideas.repec.org/p/igi/igierp/526.html>.
- Galeotti, Fabio y Daniel John Zizzo. 2018. "Identifying Voter Preferences: The Trade-off between Honesty and Competence." *European Economic Review* 105 (junio): 27-50. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2018.03.007>.
- Galiani, Sebastian, Paul Gertler y Camila Navajas Ahumada. 2020. "Trust and Saving in Financial Institutions." Documento de trabajo NBER No. 26809. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. Disponible en <https://doi.org/10.3386/w26809>.
- Gandelman, Néstor y Diego Lamé. 2021. "Trust towards Migrants." Documento de trabajo del BID No. 1272. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://doi.org/10.18235/0003616>.
- Gao, Guodong (Gordon), Anandasivam Gopal y Ritu Agarwal. 2010. "Contingent Effects of Quality Signaling: Evidence from the Indian Offshore IT Services Industry." *Management Science* 56 (6): 1012-29. Disponible en <https://doi.org/10.1287/mnsc.1100.1162>.
- Garay, Candelaria y Andrew Schrank. 2020. "Trust and the Formation of Labor Unions in Latin America." Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Documento inédito.
- García-Posada, Miguel y Juan S. Mora-Sanguinetti. 2014. "Entrepreneurship and Enforcement Institutions: Disaggregated Evidence for Spain." Documento de trabajo No. 1405. Madrid: Banco de España. Disponible en <https://ideas.repec.org/p/bde/wpaper/1405.html>.
- Gavazza, Alessandro, Mattia Nardotto y Tommaso Valletti. 2019. "Internet and Politics: Evidence from U.K. Local Elections and Local Government Policies." *The Review of Economic Studies* 86 (5): 2092-2135. Disponible en <https://doi.org/10.1093/restud/rdy028>.
- Gaventa, John y Rosemary McGee. 2013. "The Impact of Transparency and Accountability Initiatives." *Development Policy Review* 31 (julio): s3-28. Disponible en <https://doi.org/10.1111/dpr.12017>.
- Gentzkow, Matthew y Jesse M Shapiro. 2008. "Competition and Truth in the Market for News." *Journal of Economic Perspectives* 22 (2): 133-54. Disponible en <https://doi.org/10.1257/jep.22.2.133>.

- George, Lisa M. y Joel Waldfogel. 2006. "The New York Times and the Market for Local Newspapers." *American Economic Review* 96 (1): 435-47. Disponible en <https://doi.org/10.1257/000282806776157551>.
- Geraci, Andrea, Mattia Nardotto, Tommaso Reggiani y Fabio Sabatini. 2018. "Broadband Internet and Social Capital." Documento de investigación SSRN No. 3261714. Rochester, NY: Social Science Research Network. Disponible en <https://papers.ssrn.com/abstract=3261714>.
- Gero, Anna, Kirstie Méheux y Dale Dominey-Howes. 2011. "Integrating Community Based Disaster Risk Reduction and Climate Change Adaptation: Examples from the Pacific." *Natural Hazards and Earth System Sciences* 11 (1): 101-13. Disponible en <https://doi.org/10.5194/nhess-11-101-2011>.
- Gerring, John, Philip Bond, William T. Barndt y Carola Moreno. 2005. "Democracy and Economic Growth: A Historical Perspective." *World Politics* 57 (3): 323-64. Disponible en <https://doi.org/10.1353/wp.2006.0002>.
- Giacomelli, Silvia y Carlo Menon. 2017. "Does Weak Contract Enforcement Affect Firm Size? Evidence from the Neighbour's Court." *Journal of Economic Geography* 17 (6): 1251-282. Disponible en <https://doi.org/10.1093/jeg/lbw030>.
- Gilson, Lucy. 2003. "Trust and the Development of Health Care as a Social Institution." *Social Science & Medicine* 56 (7): 1453-68. Disponible en [https://doi.org/10.1016/S0277-9536\(02\)00142-9](https://doi.org/10.1016/S0277-9536(02)00142-9).
- Gindling, T.H., Zahid Hasnain, David Newhouse y Rong Shi. 2020. "Are Public Sector Workers in Developing Countries Overpaid? Evidence from a New Global Dataset." *World Development* 126 (febrero): 104737. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.104737>.
- Gingerich, Daniel W. 2013. *Political Institutions and Party-Directed Corruption in South America: Stealing for the Team*. Political Economy of Institutions and Decisions. Nueva York: Cambridge University Press.
- Gingerich, Daniel W. y Carlos Scartascini. 2018. "A Heavy Hand or a Helping Hand? Information Provision and Citizen Preferences for Anti-Crime Policies." Documento de trabajo del BID No. 927. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://doi.org/10.18235/0001519>.
- Giuliano, Paola y Antonio Spilimbergo. 2014. "Growing up in a Recession." *The Review of Economic Studies* 81 (2): 787-817. Disponible en <https://doi.org/10.1093/restud/rdt040>.
- Glaeser, Edward L., David I. Laibson, Jose A. Scheinkman y Christine L. Soutter. 2000. "Measuring Trust." *Quarterly Journal of Economics* 115 (3): 811-46. Disponible en <https://doi.org/10.1162/003355300554926>.

- Glaeser, Edward L., Bruce Sacerdote y Jose Scheinkman. 1996. "Crime and Social Interactions." *The Quarterly Journal of Economics* 111 (2): 507-48.
- Goldberg, Samuel, Garrett Johnson y Scott Shriver. 2019. "Regulating Privacy Online: The Early Impact of the GDPR on European Web Traffic & E-Commerce Outcomes." *SSRN Electronic Journal*. Disponible en <https://doi.org/10.2139/ssrn.3421731>.
- Goldstein, Doris S. 1964. "Alexis de Tocqueville's Concept of Citizenship." *Proceedings of the American Philosophical Society* 108 (1): 39-53.
- Gómez Sabaini, Juan Carlos y Dalmino Morán. 2020. *Estrategias para abordar la evasión tributaria en América Latina y el Caribe: avances en su medición y panorama de las medidas recientes para reducir su magnitud*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46301-estrategias-abordar-la-evasion-tributaria-america-latina-caribe-avances-su>.
- Goñi Pacchioni, Edwin A. y Santiago Reyes. 2019. "On the Role of Resource Reallocation and Growth Acceleration of Productive Public Programs: Effectiveness of a Peruvian Dynamic Entrepreneurship Program and the Implications of Participants' Selection." Documento de discusión del BID No. 707. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://doi.org/10.18235/0001825>.
- Gould, Eric D y A Hijzen. 2016. "Growing Apart, Losing Trust? The Impact of Inequality on Social Capital." Documento de trabajo FMI 16/176. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional. Disponible en <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Growing-Apart-Losing-Trust-The-Impact-of-Inequality-on-Social-Capital-44197>.
- Graves, Lucas. 2016. *Deciding What's True: The Rise of Political Fact-Checking in American Journalism*. Nueva York: Columbia University Press.
- Grifoni, Andrea, Diana Mejía, Silvia Morais, Sofía Ortega y María José Roa. 2020. *Estrategias nacionales de inclusión y educación financiera en América Latina y el Caribe: retos de implementación*. OCDE y CAF. Disponible en <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1605>.
- Grossman, Guy, Soojong Kim, Jonah M. Rexer y Harsha Thirumurthy. 2020. "Political Partisanship Influences Behavioral Responses to Governors' Recommendations for COVID-19 Prevention in the United States." *Actas de la Academia Nacional de Ciencias* 117 (39): 24144-53. Disponible en <https://doi.org/10.1073/pnas.2007835117>.
- Gründler, Klaus y Sebastian Köllner. 2020. "Culture, Diversity, and the Welfare State." *Journal of Comparative Economics* 48 (4): 913-32. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.jce.2020.05.003>.



- Guess, Andrew, Jonathan Nagler y Joshua Tucker. 2019. "Less than You Think: Prevalence and Predictors of Fake News Dissemination on Facebook." *Science Advances* 5 (1): eaau4586. Disponible en <https://doi.org/10.1126/sciadv.aau4586>.
- Guiso, Luigi, Paola Sapienza y Luigi Zingales. 2004. "The Role of Social Capital in Financial Development." *American Economic Review* 94 (3): 526-56. Disponible en <https://doi.org/10.1257/0002828041464498>.
- . 2009. "Cultural Biases in Economic Exchange?" *Quarterly Journal of Economics* 124 (3): 1095-1131. Disponible en <https://doi.org/10.1162/qjec.2009.124.3.1095>.
- . 2016. "Long-Term Persistence." *Diario de la Asociación Económica Europea* 14 (6): 1401-36. Disponible en <https://doi.org/10.1111/jeea.12177>.
- Gupta, Palak y Akshat Dubey. 2016. "E-Commerce- Study of Privacy, Trust and Security from Consumer's Perspective." *International Journal of Computer Science and Mobile Computing* 5 (6): 224-32.
- Gur, Nurullah, Boyaci Israfil y Ozcan Yunus. 2015. "In Public Education Expenditures We Trust: Does Trust Increase Support for Public Education Expenditures?" *Educational Sciences: Theory & Practice* 15 (2): 377-85.
- Guriev, Sergei, Nikita Melnikov y Ekaterina Zhuravskaya. 2021. "3G Internet and Confidence in Government." *The Quarterly Journal of Economics* 136 (4): 2533-2613. Disponible en <https://doi.org/10.1093/qje/qjaa040>.
- Gustavsson, Magnus y Henrik Jordahl. 2008. "Inequality and Trust in Sweden: Some Inequalities Are More Harmful than Others." *Journal of Public Economics* 92 (1-2): 348-65. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2007.06.010>.
- Hakhverdian, Armen y Quinton Mayne. 2012. "Institutional Trust, Education, and Corruption: A Micro-Macro Interactive Approach." *The Journal of Politics* 74 (3): 739-50. Disponible en <https://doi.org/10.1017/S0022381612000412>.
- Hallsworth, Michael, John A. List, Robert D. Metcalfe y Ivo Vlaev. 2017. "The Behavioralist as Tax Collector: Using Natural Field Experiments to Enhance Tax Compliance." *Journal of Public Economics* 148 (abril): 14-31. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2017.02.003>.
- Hallward-Driemeier, Mary, Gita Khun-Jush y Lant Pritchett. 2016. "Deals versus Rules: Policy Implementation Uncertainty and Why Firms Hate It." En: *African Successes*, editado por Sebastian Edwards, Simon Johnson y David N. Weil, capítulo 6, Vol. 1: 215-60. National Bureau of Economic Research Conference Report. Chicago y Londres: University of Chicago Press.
- Hallward-Driemeier, Mary y Lant Pritchett. 2015. "How Business Is Done in the Developing World: Deals Versus Rules." *Journal of Economic Perspectives* 29 (3): 121-40. Disponible en <https://doi.org/10.1257/jep.29.3.121>.

- Hansman, Christopher, Jonas Hjort, Gianmarco León-Ciliotta y Matthieu Teachout. 2020. "Vertical Integration, Supplier Behavior, and Quality Upgrading among Exporters." *Journal of Political Economy* 128 (9): 3570–3625. Disponible en <https://doi.org/10.1086/708818>.
- Hanusch, Marek y Philip Keefer. 2014. "Younger Parties, Bigger Spenders? Party Age and Political Budget Cycles." *European Economic Review* 72 (noviembre): 1–18. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2014.08.003>.
- Hayo, Bernd y Stefan Voigt. 2005. "Explaining de Facto Judicial Independence." *Marburger Volkswirtschaftliche Beiträge*, Philipps-Universität Marburg, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Marburg, 20005 (07): 29.
- . 2018. "The Puzzling Long-Term Relationship Between De Jure and De Facto Judicial Independence." Documentos de trabajo ILE No. 18. ILE. Universidad de Hamburgo, Instituto de Derecho y Economía. Disponible en <https://ideas.repec.org/p/zbw/ilewps/18.html>.
- . 2019. "Data for: The Puzzling Long-Term Relationship Between De Jure and De Facto Judicial Independence." Mendeley Data, V1. Disponible en <https://doi.org/10.17632/R2GN3JD774.1>.
- Helsley, Robert W. y William C. Strange. 1999. "Gated Communities and the Economic Geography of Crime." *Journal of Urban Economics* 46 (1): 80–105. Disponible en <https://doi.org/10.1006/juec.1998.2114>.
- Hernaiz, Daniel, Miguel Purroy, Philip Keefer y Diego Vera Cossío. 2022. "Trust and Delegation in More and Less Dynamic Firms." Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Herrmann, Benedikt, Christian Thöni y Simon Gächter. 2008. "Antisocial Punishment Across Societies." *Science* 319 (5868): 1362–67. Disponible en <https://doi.org/10.1126/science.1153808>.
- Hidalgo, César A. y Ricardo Hausmann. 2009. "The Building Blocks of Economic Complexity." *Actas de la Academia Nacional de Ciencias* 106 (26): 10570–75. Disponible en <https://doi.org/10.1073/pnas.0900943106>.
- Ho, Benjamin Tze Ern. 2021. *Why Trust Matters: An Economist's Guide to the Ties That Bind Us*. Nueva York: Columbia University Press.
- Hollibaugh, Gary E. 2016. "Presidential Appointments and Public Trust." *Presidential Studies Quarterly* 46 (3): 618–39. Disponible en <https://doi.org/10.1111/psq.12298>.
- Holtrop, Niels, Jaap E. Wieringa, Maarten J. Gijsenberg y Peter C. Verhoef. 2017. "No Future without the Past? Predicting Churn in the Face of Customer Privacy." *International Journal of Research in Marketing* 34 (1): 154–72. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.ijresmar.2016.06.001>.

- Hooghe, Marc y Dieter Stiers. 2016. "Elections as a Democratic Linkage Mechanism: How Elections Boost Political Trust in a Proportional System." *Electoral Studies* 44 (diciembre): 46-55. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2016.08.002>.
- Houser, Daniel y John Wooders. 2006. "Reputation in Auctions: Theory and Evidence from EBay." *Journal of Economics & Management Strategy* 15 (2): 353-69. Disponible en <https://doi.org/10.1111/j.1530-9134.2006.00103.x>.
- Hsieh, Chang-Tai y Benjamin A. Olken. 2014. "The Missing 'Missing Middle.'" *Journal of Economic Perspectives* 28 (3): 89-108. Disponible en <https://doi.org/10.1257/jep.28.3.89>.
- Hsu, Hsin-Ping. 2011. "How Does Fear of Sexual Harassment on Transit Affect Women's Use of Transit?" En: *Women's Issues in Transportation: Summary of the 4th International Conference, Volume 2: Technical Papers*. Washington, DC: Academia Nacional de Ciencias, Ingeniería y Medicina. Disponible en <https://doi.org/10.17226/22887>.
- Huck, Steffen, Gabriele K. Lünser y Jean-Robert Tyran. 2012. "Competition Fosters Trust." *Games and Economic Behavior* 76 (1): 195-209. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.geb.2012.06.010>.
- Humphreys, Macartan, Raúl Sánchez de la Sierra y Peter Van der Windt. 2019. "Exporting Democratic Practices: Evidence from a Village Governance Intervention in Eastern Congo." *Journal of Development Economics* 140 (septiembre): 279-301. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2019.03.011>.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). 2016. "Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental en Empresas (ENCRIGE) 2016". Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/encrige/2016/>.
- Inklaar, Robert y Marcel P. Timmer. 2013. "Capital, Labor and TFP in PWT8.0." University of Groningen. Documento inédito.
- IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático). 2018. Calentamiento Global de 1.5 °C. Informe especial del IPCC sobre los impactos del calentamiento global de 1.5 °C con respecto a los niveles preindustriales y las trayectorias correspondientes que deberían seguir las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, en el contexto del reforzamiento de la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, el desarrollo sostenible y los esfuerzos por erradicar la pobreza. Cambridge & Nueva York: IPCC. Disponible en [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/IPCC-Special-Report-1.5-SPM\\_es.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/IPCC-Special-Report-1.5-SPM_es.pdf).
- Islam, Roumeen, ed. 2008. *Information and Public Choice: From Media Markets to Policy Making*. Washington, DC: Banco Mundial.

- Ivory, Danielle, Lauren Leatherby y Robert Gebeloff. 2021. "Least Vaccinated U.S. Counties Have Something in Common: Trump Voters." *The New York Times*, 17 de abril de 2021. Disponible en <https://www.nytimes.com/interactive/2021/04/17/us/vaccine-hesitancy-politics.html>.
- Izquierdo, Alejandro, Philip Keefer, Allen Blackman, Matías Busso, Eduardo A. Cavallo, Gregory Elacqua, Ana María Ibáñez, et al. 2020. *Salir del túnel pandémico con crecimiento y equidad: Una estrategia para un nuevo compacto social en América Latina y el Caribe*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://publications.iadb.org/es/salir-del-tunel-pandemico-con-crecimiento-y-equidad-una-estrategia-para-un-nuevo-compacto-social-en-america-latina-y-el-caribe>.
- Izquierdo, Alejandro, Carola Pessino y Guillermo Vuletin, eds. 2018. *Mejor gasto para mejores vidas: Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*. Serie Desarrollo en las Américas. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://flagships.iadb.org/es/DIA2018/Mejor-Gasto-para-Mejores-Vidas>.
- Jackson, Jonathan, Ben Bradford, Betsy Stanko y Katrin Hohl. 2014. *Just Authority? Trust in the Police in England and Wales*. Disponible en <https://www.routledge.com/Just-Authority-Trust-in-the-Police-in-England-and-Wales/Jackson-Bradford-Stanko-Hohl/p/book/9780415623469>.
- Jacobs, Alan M. y J. Scott Matthews. 2012. "Why Do Citizens Discount the Future? Public Opinion and the Timing of Policy Consequences." *British Journal of Political Science* 42 (4): 903-35. Disponible en <https://doi.org/10.1017/S0007123412000117>.
- Jahangiri, K., Y. O. Izadkhan y S. J. Tabibi. 2011. "A Comparative Study on Community-Based Disaster Management in Selected Countries and Designing a Model for Iran." *Disaster Prevention and Management: An International Journal* 20 (1): 82-94.
- Jaitman, Laura, Dino Capriolo, Rogelio Granguillhome Ochoa, Philip Keefer, Ted Leggett, James Andrew Lewis, José Antonio Mejía-Guerra, Marcela Mello, et al. 2017. *Los costos del crimen y de la violencia: Nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://publications.iadb.org/es/publicacion/17466/los-costos-del-crimen-y-de-la-violencia-nueva-evidencia-y-hallazgos-en-america>.
- Jaitman, Laura y Carlos Scartascini. 2017. *Deporte para el desarrollo*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/sports-development>.
- Jappelli, Tullio, Marco Pagano y Magda Bianco. 2005. "Courts and Banks: Effects of Judicial Enforcement on Credit Markets." *Journal of Money, Credit and Banking* 37 (2): 223-44.

- Jo, Ara. 2019. "The Effect of Migration on Trust in Communities of Origin." *Economics Bulletin* 39 (2): 1571-85.
- Johnson, Noel D. y Alexandra A. Mislin. 2011. "Trust Games: A Meta-Analysis." *Journal of Economic Psychology* 32 (5): 865-89. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.joep.2011.05.007>.
- Johnson, Simon, John McMillan y Christopher M. Woodruff. 1999. "Property Rights, Finance and Entrepreneurship." Documento de investigación SSRN No. 198409. Rochester, NY: Social Science Research Network. Disponible en <https://papers.ssrn.com/abstract=198409>.
- . 2002. "Courts and Relational Contracts." *Journal of Law, Economics, and Organization* 18 (1): 221-77. Disponible en <https://doi.org/10.1093/jleo/18.1.221>.
- Jolley, Daniel y Karen M. Douglas. 2014. "The Effects of Anti-Vaccine Conspiracy Theories on Vaccination Intentions." Editado por Ralph Tripp. *PLoS ONE* 9 (2): e89177. Disponible en <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0089177>.
- Jolley, Daniel, Rose Meleady y Karen M. Douglas. 2020. "Exposure to Intergroup Conspiracy Theories Promotes Prejudice Which Spreads across Groups." *British Journal of Psychology* 111 (1): 17-35. Disponible en <https://doi.org/10.1111/bjop.12385>.
- Jones, Mark P. 2010. "Beyond the Electoral Connection. The Effect of Political Parties on the Policymaking Process." En: *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*, editado por Carlos Scartascini, Ernesto Stein y Mariano Tommasi, 19-46. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Jones, Martin y Robert Sugden. 2001. "Positive Confirmation Bias in the Acquisition of Information." *Theory and Decision* 50 (1): 59-99. Disponible en <https://doi.org/10.1023/A:1005296023424>.
- Kanbur, Ravi y Lucas Ronconi. 2018. "Enforcement Matters: The Effective Regulation of Labour." *International Labour Review* 157 (3): 331-56. Disponible en <https://doi.org/10.1111/ilr.12112>.
- Karadja, Mounir, Johanna Mollerstrom y David Seim. 2017. "Richer (and Holier) Than Thou? The Effect of Relative Income Improvements on Demand for Redistribution." *The Review of Economics and Statistics* 99 (2): 201-12. Disponible en [https://doi.org/10.1162/REST\\_a\\_00623](https://doi.org/10.1162/REST_a_00623).
- Karlan, Dean. 2005. "Using Experimental Economics to Measure Social Capital and Predict Financial Decisions." *American Economic Review* 95 (5): 1688-99. Disponible en <https://doi.org/10.1257/000282805775014407>.
- Karlan, Dean, Melanie Morten y Jonathan Zinman. 2012. "A Personal Touch: Text Messaging for Loan Repayment." Documento de trabajo NBER

- No. 17952. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. Disponible en <https://doi.org/10.3386/w17952>.
- Kaufmann, Jorge, Mario Sanginés y Mauricio García Moreno, eds. 2015. *Construyendo gobiernos efectivos: Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://publications.iadb.org/es/construyendo-gobiernos-efectivos-logros-y-retos-de-la-gestion-publica-para-resultados-en-america>.
- Keefe, Philip. 2007. "Clientelism, Credibility, and the Policy Choices of Young Democracies." *American Journal of Political Science* 51 (4): 804–21. Disponible en <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2007.00282.x>.
- . 2011. "Collective Action, Political Parties, and Pro-Development Public Policy." *Asian Development Review* 28 (1): 94–118.
- Keefe, Philip, Mauricio Espinoza, Álvaro Espinoza y Ricardo Fort. 2019. "The Impact of Social Ties and Third-Party Enforcement on Collective Action and Growth: Micro Evidence from Peru." *SSRN Electronic Journal*. Disponible en <https://doi.org/10.2139/ssrn.3506832>.
- Keefe, Philip y Stuti Khemani. 2014. "Mass Media and Public Education: The Effects of Access to Community Radio in Benin." *Journal of Development Economics* 109 (julio): 57–72. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2014.03.010>.
- . 2016. "The Government Response to Informed Citizens: New Evidence on Media Access and the Distribution of Public Health Benefits in Africa." *The World Bank Economic Review* 30 (2): 233–67. Disponible en <https://doi.org/10.1093/wber/lhv040>.
- Keefe, Philip y Stephen Knack. 1997. "Why Don't Poor Countries Catch up? A Cross-National Test of an Institutional Explanation." *Economic Inquiry* 35 (3): 590–602. Disponible en <https://doi.org/10.1111/j.1465-7295.1997.tb02035.x>.
- Keefe, Philip, Sergio Perilla y Razvan Vlaicu. 2020. "Trust, Collaboration, and Policy Attitudes in the Public Sector." Documento de investigación SSRN No. 3751514. Rochester, NY: Social Science Research Network. Disponible en <https://doi.org/10.2139/ssrn.3751514>.
- Keefe, Philip, Carlos Scartascini y Razvan Vlaicu. 2017. "Representative Survey of Honduras, Peru, Colombia, Mexico, Chile, Panama and Uruguay." Banco Interamericano de Desarrollo. Documento inédito.
- . 2018. "Hipotecando el futuro: el sesgo de corto plazo de las políticas." En: *Mejor gasto para mejores vidas: Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*. Editado por Alejandro Izquierdo, Carola Pessino y Guillermo Vuletin. Serie Desarrollo en las Américas. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en

- <https://flagships.iadb.org/es/DIA2018/Mejor-Gasto-para-Mejores-Vidas>.
- . 2019. “Social Trust and Electoral Populism: Explaining the Quality of Government.” Documento de trabajo del BID No. 1052. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://doi.org/10.18235/0002008>.
- . 2020a. “Demand-Side Determinants of Public Spending Allocations: Voter Trust and Time Preferences.” Documento de investigación SSRN No. 3581006. Rochester, NY: Social Science Research Network. Disponible en <https://doi.org/10.2139/ssrn.3581006>.
- . 2020b. “Voter Preferences, Electoral Promises, and the Composition of Public Spending.” Documento de trabajo del BID No. 1123. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://doi.org/10.18235/0002434>.
- Keefer, Philip y David Stasavage. 2003. “The Limits of Delegation: Veto Players, Central Bank Independence, and the Credibility of Monetary Policy.” *American Political Science Review* 97 (03). Disponible en <https://doi.org/10.1017/S0003055403000777>.
- Keefer, Philip y Razvan Vlaicu. 2008. “Democracy, Credibility, and Clientelism.” *The Journal of Law, Economics y Organization* 24 (2): 371–406. Disponible en <https://doi.org/10.1093/jleo/ewm054>.
- . 2017. “Vote Buying and Campaign Promises.” *Journal of Comparative Economics* 45 (4): 773–92. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.jce.2017.07.001>.
- Khan, Adnan Q., Asim I. Khwaja y Benjamin A. Olken. 2016. “Tax Farming Redux: Experimental Evidence on Performance Pay for Tax Collectors.” *The Quarterly Journal of Economics* 131 (1): 219–71. Disponible en <https://doi.org/10.1093/qje/qjv042>.
- Khan, Adnan Q., Asim Ijaz Khwaja y Benjamin A. Olken. 2019. “Making Moves Matter: Experimental Evidence on Incentivizing Bureaucrats through Performance-Based Postings.” *American Economic Review* 109 (1): 237–70. Disponible en <https://doi.org/10.1257/aer.20180277>.
- Khemani, Stuti, Ernesto Dal Bó, Claudio Ferraz, Frederico Finan, Corinne Stephenson, Adesinaola Odugbemi, Dikshya Thapa y Scott Abrahams. 2016. *Making Politics Work for Development: Harnessing Transparency and Citizen Engagement*. Banco Mundial. Disponible en <https://www.worldbank.org/en/research/publication/making-politics-work-for-development>.
- Kim, Dan J., Donald L. Ferrin y H. Raghav Rao. 2008. “A Trust-Based Consumer Decision-Making Model in Electronic Commerce: The Role of Trust, Perceived Risk, and their Antecedents.” *Decision Support Systems* 44 (2): 544–64. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.dss.2007.07.001>.

- Kirk, David S. y Mauri Matsuda. 2011. "Legal Cynicism, Collective Efficacy, and the Ecology of Arrest." *Criminology* 49 (2): 443-72. Disponible en <https://doi.org/10.1111/j.1745-9125.2011.00226.x>.
- Kitschelt, Herbert. 2007. "Party Systems." En: *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, editado por Carles Boix y Susan C. Stokes, 1:522-54. Oxford: Oxford University Press. Disponible en <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199566020.001.0001>.
- Knack, Stephen y Philip Keefer. 1995. "Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures." *Economics & Politics* 7 (3): 207-27. Disponible en <https://doi.org/10.1111/j.1468-0343.1995.tb00111.x>.
- . 1997. "Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation." *The Quarterly Journal of Economics* 112 (4): 1251-88. Disponible en <https://doi.org/10.1162/003355300555475>.
- Koh, Benedict S. K., Olivia S. Mitchell y Joelle H. Fong. 2021. "Trust and Retirement Preparedness: Evidence from Singapore." *The Journal of the Economics of Ageing* 18 (C). Disponible en <https://ideas.repec.org/a/eee/joecag/v18y2021ics2212828x20300487.html>.
- Kose, M. Ayhan, Hideaki Matsuoka, Ugo Panizza y Dana Vorisek. 2019. "Inflation Expectations: Review and Evidence." Documento de trabajo del Banco Mundial No. 8785. Washington, DC: Banco Mundial. Disponible en <http://hdl.handle.net/10986/31433>.
- Kuziemko, Ilyana, Michael I. Norton, Emmanuel Saez y Stefanie Stantcheva. 2015. "How Elastic Are Preferences for Redistribution? Evidence from Randomized Survey Experiments." *American Economic Review* 105 (4): 1478-1508. Disponible en <https://doi.org/10.1257/aer.20130360>.
- La Porta, Rafael, Florencio López-de-Silanes, Andrei Shleifer y Robert W. Vishny. 1997. "Trust in Large Organizations." *The American Economic Review* 87 (2): 333-38.
- Laeven, Luc y Christopher Woodruff. 2007. "The Quality of the Legal System, Firm Ownership, and Firm Size." *The Review of Economics and Statistics* 89 (4): 601-14.
- Lafuente, Mariano, Miguel Porrúa, Pablo Valenti y Rafael Leite. 2021. "Transformação Digital Dos Governos Brasileiros: Satisfação Dos Cidadãos Com Os Serviços Públicos Digitais Nos Estados e No Distrito Federal." Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://doi.org/10.18235/0003088>.
- Lazer, David M. J., Matthew A. Baum, Yochai Benkler, Adam J. Berinsky, Kelly M. Greenhill, Filippo Menczer, Miriam J. Metzger, et al. 2018. "The Science of Fake News." *Science* 359 (6380): 1094-96. Disponible en <https://doi.org/10.1126/science.aao2998>.



- Lebow, Jeremy, Jonathan Moreno Medina y Horacio Coral. 2020. "Immigration and Trust: The Case of Venezuelans in Colombia." *SSRN Electronic Journal*. Disponible en <https://doi.org/10.2139/ssrn.3660641>.
- Leadership Conference on Civil and Human Rights. 2014. "Civil Rights and Big Data: Background Material." Disponible en <https://civilrights.org/resource/>.
- Lederman, Daniel, Norman Loayza y Ana María Menéndez. 2002. "Violent Crime: Does Social Capital Matter?" *Economic Development and Cultural Change* 50 (3): 509-39.
- Leech, Gavin, Charlie Rogers-Smith, Jonas Benjamin Sandbrink, Benedict Snodin, Robert Zinkov, Benjamin Rader, John S. Brownstein, et al. 2021. "Mass Mask-Wearing Notably Reduces COVID-19 Transmission." Preprint. *Epidemiología*. Disponible en <https://doi.org/10.1101/2021.06.16.21258817>.
- Lerner, J. y A. Schoar. 2005. "Does Legal Enforcement Affect Financial Transactions? The Contractual Channel in Private Equity." *The Quarterly Journal of Economics* 120 (1): 223-46. Disponible en <https://doi.org/10.1162/0033553053327443>.
- Levine, Ross, Norman Loayza y Thorsten Beck. 2000. "Financial Intermediation and Growth: Causality and Causes." *Journal of Monetary Economics* 46 (1): 31-77. Disponible en [https://doi.org/10.1016/S0304-3932\(00\)00017-9](https://doi.org/10.1016/S0304-3932(00)00017-9).
- Levy, Ro'ee. 2021. "Social Media, News Consumption, and Polarization: Evidence from a Field Experiment." *American Economic Review* 111 (3): 831-70. Disponible en <https://doi.org/10.1257/aer.20191777>.
- Levy, Santiago. 2008. *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- . 2018. *Under-Rewarded Efforts: The Elusive Quest for Prosperity in Mexico*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lewandowsky, Stephan, Klaus Oberauer y Gilles E. Gignac. 2013. "NASA Faked the Moon Landing—Therefore, (Climate) Science Is a Hoax: An Anatomy of the Motivated Rejection of Science." *Psychological Science* 24 (5): 622-33. Disponible en <https://doi.org/10.1177/0956797612457686>.
- Limão, Nuno y Giovanni Maggi. 2015. "Uncertainty and Trade Agreements." *American Economic Journal: Microeconomics* 7 (4): 1-42. Disponible en <https://doi.org/10.1257/mic.20130163>.
- Lipset, Seymour Martin. 1960. *Political Man: The Social Bases of Politics*. Garden City, N.Y.: Doubleday & Co. Disponible en <http://books.google.com/books?id=4mtHAAAAMAAJ>.

- Liu, Dapeng y Lemuria Carter. 2018. "Impact of Citizens' Privacy Concerns on e-Government Adoption." En *Proceedings of the 19th Annual International Conference on Digital Government Research: Governance in the Data Age*, 1-6. Delft: Association for Computing Machinery. Disponible en <https://doi.org/10.1145/3209281.3209340>.
- Liu, Yi, Kunlong Yin, Lixia Chen, Wei Wang y Yiliang Liu. 2016. "A Community-Based Disaster Risk Reduction System in Wanzhou, China." *International Journal of Disaster Risk Reduction C* (19): 379-89. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2016.09.009>.
- Lorna, Victoria. 2003. "Community Based Disaster Management in the Philippines: Making a Difference in People's Lives." *Philippine Socio. Rev.* (51). Disponible en <https://www.preventionweb.net/publications/view/733>.
- Lowes, Sara y Eduardo Montero. 2020. "Concessions, Violence, and Indirect Rule: Evidence from the Congo Free State." Documento de investigación SSRN No. 3705104. Rochester, NY: Social Science Research Network. Disponible en <https://papers.ssrn.com/abstract=3705104>.
- Lum, Cynthia y Daniel S. Nagin. 2017. "Reinventing American Policing." *Crime and Justice* 46: 339-93. Disponible en <https://doi.org/10.1086/688462>.
- Macchiavello, Rocco. 2010. "Development Uncorked: Reputation Acquisition in the New Market for Chilean Wines in the UK." 7698. Documentos de discusión CEPR. Disponible en <https://ideas.repec.org/p/cpr/ceprdp/7698.html>.
- . 2021. "The Governance of Transactions Between Firms: Recent Evidence and Implications for Policy." Documento de antecedentes, DIA 2021. Documento inédito.
- Macchiavello, Rocco y Josepa Miquel-Florensa. 2019. "Buyer-Driven Upgrading in GVCS: The Sustainable Quality Program in Colombia." Documento de investigación SSRN No. 3464455. Rochester, NY: Social Science Research Network. Disponible en <https://papers.ssrn.com/abstract=3464455>.
- Macchiavello, Rocco y Ameet Morjaria. 2015. "The Value of Relationships: Evidence from a Supply Shock to Kenyan Rose Exports." *American Economic Review* 105 (9): 2911-45. Disponible en <https://doi.org/10.1257/aer.20120141>.
- Macias, Thomas y Kristin Williams. 2016. "Know Your Neighbors, Save the Planet: Social Capital and the Widening Wedge of Pro-Environmental Outcomes." *Environment and Behavior* 48 (3): 391-420. Disponible en <https://doi.org/10.1177/0013916514540458>.

- Madajewicz, Malgosia, Anna Tompsett y Md. Ahasan Habib. 2021. "How Does Delegating Decisions to Communities Affect the Provision and Use of a Public Service? Evidence from a Field Experiment in Bangladesh." *Journal of Development Economics* 150 (mayo): 102609. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.jdevec.2020.102609>.
- Mainwaring, Scott, ed. 2018. *Party Systems in Latin America: Institutionalization, Decay, and Collapse*. 1ª ed. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en <https://doi.org/10.1017/9781316798553>.
- Malesky, Edmund, Paul Schuler y Anh Tran. 2012. "The Adverse Effects of Sunshine: A Field Experiment on Legislative Transparency in an Authoritarian Assembly." *American Political Science Review* 106 (4): 762-86. Disponible en <https://doi.org/10.1017/S0003055412000408>.
- Markussen, Thomas y Jean-Robert Tyran. 2017. "Choosing a Public-Spirited Leader: An Experimental Investigation of Political Selection." *Journal of Economic Behavior & Organization* 144 (diciembre): 204-18. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2017.09.006>.
- Martin, Julien, Isabelle Mejean y Mathieu Parenti. 2020. "Relationship Stickiness, International Trade, and Economic Uncertainty." Documentos de discusión CEPR, No. 15609. London: Centre for Economic Policy Research. Disponible en [https://cepr.org/active/publications/discussion\\_papers/dp.php?dpno=15609](https://cepr.org/active/publications/discussion_papers/dp.php?dpno=15609).
- Martin, Kelly D. y Patrick E. Murphy. 2017. "The Role of Data Privacy in Marketing." *Journal of the Academy of Marketing Science* 45 (2): 135-55. Disponible en <https://doi.org/10.1007/s11747-016-0495-4>.
- Martínez, Déborah, Cristina Parilli, Ana María Rojas, Carlos Scartascini y Alberto Simpser. 2021. "Do You Have COVID-19? How to Increase the Use of Diagnostic and Contact-Tracing Apps." Documento de trabajo del BID No. 1213. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://doi.org/10.18235/0003131>.
- Martínez, Déborah, Cristina Parilli, Carlos Scartascini y Alberto Simpser. 2021. "Let's (Not) Get Together! The Role of Social Norms on Social Distancing during COVID-19." Editado por Valerio Capraro. *PLOS ONE* 16 (3): e0247454. Disponible en <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0247454>.
- Martinez-Bravo, Monica, Gerard Padró i Miquel, Nancy Qian y Yiqing Xu. 2017. "Making Democracy Work: Formal Institutions and Culture in Rural China." Documento de trabajo. Northwestern University.
- Martínez-Carrasco, José. 2017. "Coordination and Gains from Relational Contracts: Evidence from the Peruvian Anchovy Fishery." Duke University. Documento inédito.

- Mastorocco, Nicola y Luigi Minale. 2016. "Information and Crime Perceptions: Evidence from a Natural Experiment." Series Documentos de discusión CReAM No. 1601. London: Centre for Research and Analysis of Migration (CReAM), Departamento de Economía, University College London. Disponible en <https://ideas.repec.org/p/crm/wpaper/1601.html>.
- MediaInteractive, Pontificia Universidad Católica de Chile y TrenDigital. 2018. "Hábitos y percepciones en ciberseguridad y privacidad de datos". Disponible en <https://mediainteractive.cl/informe-ciberseguridad.pdf>.
- Medina, Leandro y Friedrich Schneider. 2019. "Shedding Light on the Shadow Economy: A Global Database and the Interaction with the Official One." Documento de investigación SSRN No. 3502028. Rochester, NY: Social Science Research Network. Disponible en <https://papers.ssrn.com/abstract=3502028>.
- Mehrotra, Rahul, Vincent Somville y Lore Vandewalle. 2016. "Increasing Trust in the Bank to Enhance Savings: Experimental Evidence from India." Documentos de trabajo CMI No. 1. Bergen: CMI (Chr. Michelsen Institute). Disponible en <https://ideas.repec.org/p/chm/wpaper/wp2016-01.html>.
- Melvin, Michael. 2003. "A Stock Market Boom during a Financial Crisis? ADRs and Capital Outflows in Argentina." *Economics Letters* 81 (1): 129-36.
- Messing, Jill Theresa, David Becerra, Allison Ward-Lasher y David K. Androff. 2015. "Latinas' Perceptions of Law Enforcement: Fear of Deportation, Crime Reporting, and Trust in the System." *Affilia: Journal of Women & Social Work* 30 (3): 328-40. Disponible en <https://doi.org/10.1177/0886109915576520>.
- Meyer, Andrea L., G. Cornelis Van Kooten y Sen Wang. 2003. "Institutional, Social and Economic Roots of Deforestation: A Cross-Country Comparison." *The International Forestry Review* 5 (1): 29-37.
- Mizala, Alejandra, Pilar Romaguera y Sebastián Gallegos. 2011. "Public-Private Wage Gap in Latin America (1992-2007): A Matching Approach." *Labour Economics* 18 (diciembre): S115-31. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2011.08.004>.
- Mohajerani, Somayeh, Sharareh Zarean Shahrekordi y Mitra Azarlo. 2015. "The Impact of Privacy and Security Concerns, Trust in Technology and Information Quality on Trust in e -Government and Intention to Use e-Government." En *2015 9th International Conference on E-Commerce in Developing Countries: With Focus on e-Business (ECDC)*, 1-6. Isfahan: Institute of Electrical and Electronics Engineers. Disponible en <https://doi.org/10.1109/ECDC.2015.7156332>.
- Molina, Ezequiel, Laura Carella, Ana Pacheco, Guillermo Cruces y Leonardo Gasparini. 2017. "Community Monitoring Interventions to Curb

- Corruption and Increase Access and Quality in Service Delivery: A Systematic Review.” *Journal of Development Effectiveness* 9 (4): 462-99. Disponible en <https://doi.org/10.1080/19439342.2017.1378243>.
- Monarch, Ryan y Tim Schmidt-Eisenlohr. 2020. “Longevity and the Value of Trade Relationships.” Documento inédito.
- Moreno, Alejandro. 2001. “Democracy and Mass Belief Systems in Latin America.” En: *Citizen Views of Democracy in Latin America*, editado por Roderic Ai Camp, 27-50. Pitt Latin American Series. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Moro, Andrea y Matthias Fink. 2013. “Loan Managers’ Trust and Credit Access for SMEs.” *Journal of Banking & Finance* 37 (3): 927-36.
- Mudd, Shannon, Konstantin Pashev y Neven T Valev. 2010. “The Effect of Loss Experiences in a Banking Crisis on Future Expectations and Behavior.” *The B.E. Journal of Macroeconomics* 10 (1): 1-21.
- Mullen O’Keefe, Shannon. 2021. “One in Three Americans Would not Get COVID-19 Vaccine.” *Gallup* (blog), 7 de agosto, 2021. Disponible en <https://news.gallup.com/poll/317018/one-three-americans-not-covid-vaccine.aspx>.
- Muñoz, Pablo y Mounu Prem. 2020. “Managers’ Productivity and Labor Market: Evidence from School Principals.” Documento de trabajo No. 40. Red Investigadores de Economía. Disponible en <https://ideas.repec.org/p/rie/riecdt/40.html>.
- Muralidharan, Karthik, Paul Niehaus y Sandip Sukhtankar. 2016. “Building State Capacity: Evidence from Biometric Smartcards in India.” *American Economic Review* 106 (10): 2895-2929. Disponible en <https://doi.org/10.1257/aer.20141346>.
- Murillo, Maria Victoria y Andrew Schrank. 2010. “Labor Organizations and Their Role in the Era of Political and Economic Reform.” En: *How Democracy Works: Political Institutions, Actors and Arenas in Latin American Policymaking*, editado por Carlos Scartascini, Ernesto Stein y Mariano Tommasi. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://publications.iadb.org/es/publicacion/how-democracy-works-political-institutions-actors-and-arenas-latin-american>.
- Murtazashvili, Ilia, Jennifer Murtazashvili y Raufhon Salahodjaev. 2019. “Trust and Deforestation: A Cross-Country Comparison.” *Forest Policy and Economics* 101 (abril): 111-19. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2019.02.001>.
- Murtin, Fabrice, Lara Fleischer, Vincent Siegerink, Arnstein Aassve y Yann Algan. 2018. “Trust and Its Determinants: Evidence from the Trustlab

- Experiment.” Documentos de trabajo de OECD Statistics 2018/02. París: OCDE. Disponible en <https://doi.org/10.1787/869ef2ec-en>.
- Mutumukwe, Chantal, Ella Kolkowska y Åke Grönlund. 2020. “Information Privacy in E-Service: Effect of Organizational Privacy Assurances on Individual Privacy Concerns, Perceptions, Trust and Self-Disclosure Behavior.” *Government Information Quarterly* 37 (1): 101413. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.101413>.
- Nagin, Daniel S., Robert M. Solow y Cynthia Lum. 2015. “Deterrence, Criminal Opportunities, and Police.” *Criminology: An Interdisciplinary Journal* 53 (1): 74-100. Disponible en <https://doi.org/10.1111/1745-9125.12057>.
- Nannicini, Tommaso, Andrea Stella, Guido Tabellini y Ugo Troiano. 2013. “Social Capital and Political Accountability.” *American Economic Journal: Economic Policy* 5 (2): 222-50. Disponible en <https://doi.org/10.1257/pol.5.2.222>.
- Narayan, Deepa y Lant Pritchett. 1999. “Cents and Sociability: Household Income and Social Capital in Rural Tanzania.” *Economic Development and Cultural Change* 47 (4): 871-97. Disponible en <https://doi.org/10.1086/452436>.
- Neama, Ghadeer, Rana Alaskar y Mohammad Alkandari. 2016. “Privacy, Security, Risk, and Trust Concerns in e-Commerce.” En *Proceedings of the 17th International Conference on Distributed Computing and Networking*, 1-6. Singapur: Association for Computing Machinery. Disponible en <https://doi.org/10.1145/2833312.2850445>.
- Newman, Nic, Richard Fletcher, Anne Schulz, Simge Andi, Craig T. Robertson y Rasmus Kleis Nielsen. 2021. *Reuters Institute Digital News Report 2021*. Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism. Disponible en [https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2021-06/Digital\\_News\\_Report\\_2021\\_FINAL.pdf](https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2021-06/Digital_News_Report_2021_FINAL.pdf).
- Nguyen, Oanh Thi. 2020. “Factors Affecting the Intention to Use Digital Banking in Vietnam.” *The Journal of Asian Finance, Economics and Business* 7 (3): 303-10. Disponible en <https://doi.org/10.13106/JAFEB.2020.VOL7.NO3.303>.
- Nicolas, Christina y Amine Tarazi. 2019. “Disentangling the Effect of Trust on Bank Lending.” Documento de trabajo No. HAL-02384495. Disponible en <https://ideas.repec.org/p/hal/wpaper/hal-02384495.html>.
- Nikolova, Elena y Nikolay Marinov. 2017. “Do Public Fund Windfalls Increase Corruption? Evidence From a Natural Disaster.” *Comparative Political Studies* 50 (11): 1455-88. Disponible en <https://doi.org/10.1177/0010414016679109>.

- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. 1ª ed. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en <https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678>.
- North, Douglass C., John Joseph Wallis y Barry R. Weingast. 2009. *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en <https://doi.org/10.1017/CBO9780511575839>.
- Norton, Michael I. y Dan Ariely. 2011. "Building a Better America—One Wealth Quintile at a Time." *Perspectives on Psychological Science* 6 (1): 9-12. Disponible en <https://doi.org/10.1177/1745691610393524>.
- Nunn, Nathan. 2007. "Relationship-Specificity, Incomplete Contracts and the Pattern of Trade." *The Quarterly Journal of Economics* 122 (2): 569-600. Disponible en <https://doi.org/10.1162/qjec.122.2.569>.
- Nunn, Nathan y Leonard Wantchekon. 2011. "The Slave Trade and the Origins of Mistrust in Africa." *American Economic Review* 101 (7): 3221-52. Disponible en <https://doi.org/10.1257/aer.101.7.3221>.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2014. "Improving Schools in Wales: An OECD Perspective." París: OCDE. Disponible en <https://www.oecd.org/education/policyreviewswales.htm>.
- . 2015. *National Strategies for Financial Education: OECD/INFE Policy Handbook*. París: OCDE. Disponible en <https://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/national-strategies-for-financial-education-policy-handbook.htm>.
- . 2018. *Digital Government Review of Colombia: Towards a Citizen-Driven Public Sector*. OECD Digital Government Studies. París: OCDE. Disponible en <https://doi.org/10.1787/9789264291867-en>.
- . 2019. *Measuring the Digital Transformation. A Roadmap for the Future*. París: OCDE. Disponible en <https://www.oecd.org/publications/measuring-the-digital-transformation-9789264311992-en.htm>.
- Oforu, George Kwaku. 2019. "Do Fairer Elections Increase the Responsiveness of Politicians?" *American Political Science Review* 113 (4): 963-79. Disponible en <https://doi.org/10.1017/S0003055419000479>.
- Oliveira, Tiago, Matilde Alinho, Paulo Rita y Gurpreet Dhillon. 2017. "Modelling and Testing Consumer Trust Dimensions in E-Commerce." *Computers in Human Behavior* 71 (June): 153-64. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.chb.2017.01.050>.
- Olken, Benjamin A. 2009. "Do Television and Radio Destroy Social Capital? Evidence from Indonesian Villages." *American Economic Journal: Applied Economics* 1 (4): 1-33. Disponible en <https://doi.org/10.1257/app.1.4.1>.
- . 2010. "Direct Democracy and Local Public Goods: Evidence from a Field Experiment in Indonesia." *American Political Science*

- Review* 104 (2): 243-67. Disponible en <https://doi.org/10.1017/S0003055410000079>.
- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups, Second Printing with a New Preface and Appendix*. Cambridge, MA: Harvard University Press. Disponible en <https://doi.org/10.2307/j.ctvjsf3ts>.
- Olsson, A., Jeffrey P. Ebert, Mahzarin R. Banaji y Elizabeth A. Phelps. 2005. "The Role of Social Groups in the Persistence of Learned Fear." *Science* 309 (5735): 785-87. Disponible en <https://doi.org/10.1126/science.1113551>.
- Ortega, Daniel y Carlos Scartascini. 2020. "Don't Blame the Messenger. The Delivery Method of a Message Matters." *Journal of Economic Behavior & Organization* 170 (febrero): 286-300. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2019.12.008>.
- Ostrom, Elinor. 2000. "Collective Action and the Evolution of Social Norms." *Journal of Economic Perspectives* 14 (3): 137-58. Disponible en <https://doi.org/10.1257/jep.14.3.137>.
- Otálvaro-Ramírez, Susana, Carlos Scartascini y Jorge Streb. 2021. "Fulfillment of Promises and Trust in the Government: Evidence from a Survey Experiment." Documento inédito.
- Pagés, Carmen, ed. 2010. *La era de la productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos*. Serie Desarrollo en las Américas. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Palanza, Valeria, Carlos Scartascini y Mariano Tommasi. 2016. "Congressional Institutionalization: A Cross-National Comparison: Congressional Institutionalization." *Legislative Studies Quarterly* 41 (1): 7-34. Disponible en <https://doi.org/10.1111/lsq.12104>.
- Pandey, Bishnu y Kenji Okazaki. 2012. "Community Based Disaster Management: Empowering Communities to Cope with Disaster Risks." Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional, Japón.
- Pareja, Alejandro, Cecilia Fernández, Bárbara Blanco, Katharina Theobald y Alejandra Martínez. 2016. *Simplificando vidas: calidad y satisfacción con los servicios públicos*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Simplificando-vidas-Calidad-y-satisfacci%C3%B3n-con-los-servicios-p%C3%BAblicos.pdf>.
- Pargal, Sheoli y David Wheeler. 1996. "Informal Regulation of Industrial Pollution in Developing Countries: Evidence from Indonesia." *Journal of Political Economy* 104 (6): 1314-27. Disponible en <https://doi.org/10.1086/262061>.
- Paton, Douglas. 2007. "Preparing for Natural Hazards: The Role of Community Trust." *Disaster Prevention and Management* 16 (junio): 370-79. Disponible en <https://doi.org/10.1108/09653560710758323>.



- Pedemonte, Mathieu. 2020. "Fireside Chats: Communication and Consumers' Expectations in the Great Depression." Documento de trabajo No. 20-30. Cleveland: Banco de la Reserva Federal de Cleveland. Disponible en <https://doi.org/10.26509/frbc-wp-202030>.
- Pellegrino, Bruno y Luigi Zingales. 2017. "Diagnosing the Italian Disease." Documento de trabajo NBER No. 23964. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. Disponible en <https://doi.org/10.3386/w23964>.
- Peng, Li, Jing Tan, Wei Deng y Ying Liu. 2020. "Farmers' Participation in Community-Based Disaster Management: The Role of Trust, Place Attachment and Self-Efficacy." *International Journal of Disaster Risk Reduction* 51 (diciembre): 101895. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2020.101895>.
- Peña Gangadharan, Seeta. 2017. "The Downside of Digital Inclusion: Expectations and Experiences of Privacy and Surveillance among Marginal Internet Users." *New Media & Society* 19 (4): 597-615. Disponible en <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1461444815614053>.
- Persson, Torsten y Guido Tabellini. 2002. *Political Economics: Explaining Economic Policy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Petersen, Mitchell A. y Raghuram G. Rajan. 1994. "The Benefits of Lending Relationships: Evidence from Small Business Data." *The Journal of Finance* 49 (1): 3-37. Disponible en <https://doi.org/10.1111/j.1540-6261.1994.tb04418.x>.
- Petrescu, Maria y Anjala S. Krishen. 2018. "Analyzing the Analytics: Data Privacy Concerns." *Journal of Marketing Analytics* 6 (2): 41-43. Disponible en <https://doi.org/10.1057/s41270-018-0034-x>.
- Pimenta, Carlos y Antonio Seco. 2019. "Oportunidades tecnológicas y recomendaciones para la modernización de los sistemas integrados de administración financiera en América Latina y el Caribe". Documento de discusión del BID No. 651. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://doi.org/10.18235/0001522>.
- Ponzetto, Giacomo A. M. y Ugo Troiano. 2018. "Social Capital, Government Expenditures and Growth." Documento de trabajo NBER No. 24533. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. Disponible en <https://doi.org/10.3386/w24533>.
- Porrúa, Miguel, Mariano Lafuente, Benjamin Roseth y Laura Ripani. 2021. "¿Están preparados los gobiernos de América Latina y el Caribe para el futuro del trabajo?". En: *Transformación digital y empleo público: el futuro del trabajo del gobierno*, editado por Miguel Porrúa, Mariano Lafuente, Edgardo Mosqueira, Benjamin Roseth y Angela Reyes. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://>

- publications.iadb.org/publications/spanish/document/Transformacion-digital-y-empleo-publico-El-futuro-del-trabajo-del-gobierno.pdf.
- Powell, Andrew. 2016. *Tiempo de decisiones: América Latina y el Caribe ante sus desafíos*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Informe-macroecon%3%B3mico-de-Am%3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-2016-Tiempo-de-decisiones-Am%3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-ante-sus-desaf%3ADos.pdf>.
- Powers, Nicholas, Allen Blackman, Thomas P. Lyon y Urvashi Narain. 2011. "Does Disclosure Reduce Pollution? Evidence from India's Green Rating Project." *Environmental and Resource Economics* 50 (1): 131-55. Disponible en <https://doi.org/10.1007/s10640-011-9465-y>.
- Prados de la Escosura, Leandro y Isabel Sanz-Villarroya. 2009. "Contract Enforcement, Capital Accumulation, and Argentina's Long-Run Decline." *Cliometrica* 3 (1): 1-26. Disponible en <https://doi.org/10.1007/s11698-008-0026-8>.
- Prince, Jeffrey y Scott Wallsten. 2020. "How Much Is Privacy Worth Around the World and Across Platforms?" *SSRN Electronic Journal*. Disponible en <https://doi.org/10.2139/ssrn.3528386>.
- ProInveX Panamá. 2019. "E-Commerce in Latin America and the Role of Panama as an e-Commerce Hub for the Region." Panamá: Global Center of Excellence, ProInveX Panamá y DHL. Disponible en <https://www.dhl.com/content/dam/dhl/global/core/documents/pdf/glo-core-ecommerce-latam-en.pdf>.
- Putnam, Robert D. 2000. "Bowling Alone: America's Declining Social Capital." En: *Culture and Politics: A Reader*, editado por Lane Crothers y Charles Lockhart, 223-34. Nueva York: Palgrave Macmillan US. Disponible en [https://doi.org/10.1007/978-1-349-62397-6\\_12](https://doi.org/10.1007/978-1-349-62397-6_12).
- . 2007. "E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-First Century The 2006 Johan Skytte Prize Lecture." *Scandinavian Political Studies* 30 (2): 137-74. Disponible en <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2007.00176.x>.
- Rainer, Helmut y Thomas Siedler. 2009. "Does Democracy Foster Trust?" *Journal of Comparative Economics* 37 (2): 251-69. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.jce.2008.09.003>.
- Reinikka, Ritva y Jakob Svensson. 2005. "Fighting Corruption to Improve Schooling: Evidence from a Newspaper Campaign in Uganda." *Diario de la Asociación Económica Europea* 3 (2-3): 259-67. Disponible en <https://doi.org/10.1162/jeea.2005.3.2-3.259>.
- Respi, Chiara y Emanuela Sala. 2017. "Personalized SMS, Survey Participation and Data Quality - The Italian Case." *Bulletin of Sociological*

- Methodology/Bulletin de Méthodologie Sociologique* 136 (1): 21–39. Disponible en <https://doi.org/10.1177/0759106317725646>.
- Reuter, Wolf Heinrich. 2019. “When and Why Do Countries Break Their National Fiscal Rules?” *European Journal of Political Economy* 57 (marzo): 125–41. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2018.08.010>.
- Rizzo, Tesalia, Tomasz Janowski y Benjamin Roseth. 2020. “Shaping Political Trust Through Participatory Governance in Latin America.” Banco Interamericano de Desarrollo. Documento inédito. Washington, DC.
- Robbins, Blaine G. 2016. “What Is Trust? A Multidisciplinary Review, Critique, and Synthesis.” *Sociology Compass* 10 (10): 972–86. Disponible en <https://doi.org/10.1111/soc4.12391>.
- Roeland, Amber e Indra de Soysa. 2021. “Does Egalitarian Democracy Boost Environmental Sustainability? An Empirical Test, 1970–2017.” *Journal of Sustainable Development* 14 (2): 163. Disponible en <https://doi.org/10.5539/jsd.v14n2p163>.
- Ronconi, Lucas. 2010. “Enforcement and Compliance with Labor Regulations in Argentina.” *ILR Review* 63 (4): 719–36. Disponible en <https://doi.org/10.1177/001979391006300409>.
- . 2012. “Globalization, Domestic Institutions, and Enforcement of Labor Law: Evidence from Latin America: Globalization, Domestic Institutions, Enforcement of Labor Law.” *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society* 51 (1): 89–105. Disponible en <https://doi.org/10.1111/j.1468-232X.2011.00664.x>.
- Rosati, Alexandra G., Natalie Benjamin, Kerrie Pieloch y Felix Warneken. 2019. “Economic Trust in Young Children.” *Proceedings of the Royal Society B: Biological Sciences* 286 (1907): 20190822. Disponible en <https://doi.org/10.1098/rspb.2019.0822>.
- Rose-Ackerman, Susan y Bonnie J. Palifka. 2016. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. 2ª ed. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en <https://doi.org/10.1017/CBO9781139962933>.
- Rosenberg, Morris. 1956. “Misanthropy and Political Ideology.” *American Sociological Review* 21 (6): 690. Disponible en <https://doi.org/10.2307/2088419>.
- Roser, Max y Esteban Ortiz-Ospina. 2013. “Income Inequality.” Oxford, Reino Unido. Disponible en <https://ourworldindata.org/income-inequality>.
- Roseth, Benjamin, Javier Fuenzalida, F. Suárez y Rodrigo Salas. 2021. “¿Cuán preparado está el servicio civil para la transformación digital? Evidencia de una encuesta a funcionarios de Chile”. En: *Transformación digital y empleo público: el futuro del trabajo del gobierno*, editado por Miguel Porrúa, Mariano Lafuente, Edgardo Mosqueira, Benjamin

- Roseth y Angela Reyes. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Transformacion-digital-y-empleo-publico-El-futuro-del-trabajo-del-gobierno.pdf>.
- Roseth, Benjamin y Angela Reyes. 2019. *Wait No More: Citizens, Red Tape, and Digital Government: Caribbean Edition*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://doi.org/10.18235/0002080>.
- Roseth, Benjamin, Angela Reyes y Mariano Lafuente. 2021. “¿Cómo conseguir el talento necesario para impulsar la transformación digital?” En: *Transformación digital y empleo público: el futuro del trabajo del gobierno*, editado por Miguel Porrúa, Mariano Lafuente, Edgardo Mosqueira, Benjamin Roseth y Angela Reyes. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Transformacion-digital-y-empleo-publico-El-futuro-del-trabajo-del-gobierno.pdf>.
- Roseth, Benjamin, Angela Reyes y Carlos Santiso, eds. 2018. *Wait No More: Citizens, Red Tape, and Digital Government*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://doi.org/10.18235/0001150>.
- Roseth, Benjamin, Angela Reyes y Karla Yee Amézaga. 2021. “Servicios públicos y gobierno digital durante la pandemia: Perspectivas de los ciudadanos, los funcionarios y las instituciones públicas”. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Servicios-publicos-y-gobierno-digital-durante-la-pandemia-Perspectivas-de-los-ciudadanos-los-funcionarios-y-las-instituciones-publicas.pdf>.
- Ross, Ashley y María Escobar-Lemmon. 2011. “The Price of Personalizing Politics: Political Distrust and Economic Performance in Latin America, 1996–2006.” *Electoral Studies* 30 (3): 406–16. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2010.11.012>.
- Rossi, Martín A., Antonia Vázquez y Juan Cruz Vieyra. 2020. “Divulgación de información y desempeño de la inversión pública: El caso de Costa Rica.” Documento de discusión del BID No. 795. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://publications.iadb.org/es/divulgacion-de-informacion-y-desempeno-de-la-inversion-publica-el-caso-de-costa-rica>.
- Rothstein, Bo. 2011. *The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*. Chicago; Londres: University of Chicago Press.

- Rubio, Mauricio. 1997. "Perverse Social Capital—Some Evidence from Colombia." *Journal of Economic Issues* 31 (3): 805-16.
- Rudolph, Thomas J. y Elizabeth Popp. 2010. "Race, Environment, and Interracial Trust." *The Journal of Politics* 72 (1): 74-89. Disponible en <https://doi.org/10.1017/S002238160999048X>.
- Rybak, Anna. 2018. "Consumer Trust in E-Commerce: The Case of Poland." *Folia Oeconomica Stetinensia* 18 (2): 59-71. Disponible en <https://doi.org/10.2478/fofi-2018-0019>.
- Sapienza, Paola, Anna Toldra-Simats y Luigi Zingales. 2013. "Understanding Trust." *The Economic Journal* 123 (573): 1313-32. Disponible en <https://doi.org/10.1111/ecoj.12036>.
- Sapienza, Paola y Luigi Zingales. 2012. "A Trust Crisis." *International Review of Finance* 12 (2): 123-31. Disponible en <https://doi.org/10.1111/j.1468-2443.2012.01152.x>.
- Sattler, Thomas. 2013. "Do Markets Punish Left Governments?" *The Journal of Politics* 75 (2): 343-56. Disponible en <https://doi.org/10.1017/S0022381613000054>.
- Scartascini, Carlos, Ernesto Stein y Mariano Tommasi. 2013. "Political Institutions, Intertemporal Cooperation, and the Quality of Public Policies." *Journal of Applied Economics* 16 (1): 1-32. Disponible en [https://doi.org/10.1016/S1514-0326\(13\)60001-X](https://doi.org/10.1016/S1514-0326(13)60001-X).
- Scartascini, Carlos y Mariano Tommasi. 2010. "La política de la productividad". En: *La era de la productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos*, editado por Carmen Pagés. Serie Desarrollo en las Américas. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- . 2012. "The Making of Policy: Institutionalized or Not?" *American Journal of Political Science* 56 (4): 787-801. Disponible en <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2012.00591.x>.
- Scartascini, Carlos y Joanna Valle Luna. 2020a. "How Much Do We Trust Others in LAC? The Role of Inequality and Perceptions." Nota técnica del BID No. 1999. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://doi.org/10.18235/0002801>.
- . 2020b. "The Elusive Quest for Growth in Latin American and the Caribbean: The Role of Trust." Resumen de políticas BID No. 341. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://doi.org/10.18235/0002522>.
- . 2021. "Measuring Trust." Banco Interamericano de Desarrollo. Documento inédito.
- Scartascini, Carlos y Razvan Vlaicu. 2018. "Civic Engagement in the Americas." Documento de trabajo del BID No. 883. Washington, DC:

- Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://doi.org/10.18235/0001042>.
- Scartascini, Carlos y Paula Zamora. 2021. "Do Civil Servants Respond to Behavioral Interventions?" Banco Interamericano de Desarrollo. Documento inédito.
- Schechter, Laura. 2007. "Traditional Trust Measurement and the Risk Confound: An Experiment in Rural Paraguay." *Journal of Economic Behavior & Organization* 62 (2): 272-92.
- Schick, Allen. 2011. "Repairing the Budget Contract between Citizens and the State." *OECD Journal on Budgeting* 11 (3): 1-27. Disponible en <https://doi.org/10.1787/budget-11-5kg3pdgctc8v>.
- Schiffbauer, Marc, James Sampi y Javier Coronado. 2021. "Competition and Productivity: Evidence from Peruvian Municipalities." Washington, DC: Banco Mundial. Documento inédito.
- Schulz, Charles M. 1959. "Peanuts Football Gag," October 1959 Comic Strips. Peanuts Wiki. 4 de octubre, 1959. Disponible en [https://peanuts.fandom.com/wiki/October\\_1959\\_comic\\_strips](https://peanuts.fandom.com/wiki/October_1959_comic_strips).
- Schuster, Christian, Javier Fuenzalida, Jan Meyer-Sahling, Kim Sass Mikkelsen y Noam Titelman. 2020. "Encuesta Nacional de Funcionarios en Chile. Evidencia para un servicio público más motivado, satisfecho, comprometido y ético". Informe preparado para la Dirección Nacional del Servicio Civil, Santiago, Chile, enero, 102.
- Seco, Antonio y Andrés Muñoz Miranda. 2018. "Panorama del uso de las tecnologías y soluciones digitales innovadoras en la política y la gestión fiscal". Documento de discusión del BID No. 602. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://doi.org/10.18235/0001281>.
- Seitz, Michael y Martin Watzinger. 2017. "Contract Enforcement and R&D Investment." *Research Policy* 46 (1): 182-95. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.respol.2016.09.015>.
- Shaw, Rajib, ed. 2012. "Community-Based Disaster Risk Reduction." En: *Community-Based Disaster Risk Reduction*, 10:i. Emerald Group Publishing Limited. Disponible en [https://doi.org/10.1108/S2040-7262\(2012\)0000010027](https://doi.org/10.1108/S2040-7262(2012)0000010027).
- Shaw, Rajib y Kenji Okazaki. 2004. "Sustainable Community Based Disaster Management (CBDM) Practices in Asia: A User's Guide." Kobe, Japón: Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD). Disponible en <https://www.preventionweb.net/publication/sustainable-community-based-disaster-management-cbdlm-practices-asia-users-guide>.

- Sheng, Hong, Fiona Nah y Keng Siau. 2008. "An Experimental Study on Ubiquitous Commerce Adoption: Impact of Personalization and Privacy Concerns." *Journal of the Association for Information Systems* 9 (6): 344–76. Disponible en <https://doi.org/10.17705/1jais.00161>.
- Simičević, Jelena, Nada Milosavljević y Vladimir Djoric. 2016. "Gender Differences in Travel Behaviour and Willingness to Adopt Sustainable Behaviour." *Transportation Planning and Technology* 39 (5): 527–37. Disponible en <https://doi.org/10.1080/03081060.2016.1174367>.
- Soroka, Stuart, Patrick Fournier y Lilach Nir. 2019. "Cross-National Evidence of a Negativity Bias in Psychophysiological Reactions to News." *Actas de la Academia Nacional de Ciencias* 116 (38): 18888–92. Disponible en <https://doi.org/10.1073/pnas.1908369116>.
- Soysa, Indra de, Jennifer L. Bailey y Eric Neumayer. 2009. "Free to Squander? Democracy and Sustainable Development, 1975–2000." En: *Global Environmental Change and Human Security*, editado por Richard Anthony Matthew, 261–90. Cambridge, MA: MIT Press.
- Statista. 2021a. "Facebook: Global Penetration by Region. Percentage of Global Population Using Facebook as of January 2020." Disponible en <https://www.statista.com/statistics/241552/share-of-global-population-using-facebook-by-region/>.
- . 2021b. "Panorama mundial de las redes sociales – Datos estadísticos". Disponible en <https://es.statista.com/temas/3168/panorama-mundial-de-las-redes-sociales/>.
- Statistics Canada. 2019. "Measuring Digital Economic Activities in Canada: Initial Estimates." 3 de mayo, 2019. Disponible en <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/13-605-x/2019001/article/00002-eng.htm>.
- Stein, Ernesto, Mariano Tommasi, Koldo Echebarría, Eduardo Lora y Mark Payne, eds. 2006. "La política de las políticas públicas". Informe de Progreso Económico y Social. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Stevenson, Betsey y Justin Wolfers. 2011. "Trust in Public Institutions over the Business Cycle." *American Economic Review* 101 (3): 281–87. Disponible en <https://doi.org/10.1257/aer.101.3.281>.
- Sudarsky Rosenbaum, John. 2001. *El capital social de Colombia*. Bogotá: DNP (Departamento Nacional de Planeación).
- Suh, Bomil y Ingoo Han. 2003. "The Impact of Customer Trust and Perception of Security Control on the Acceptance of Electronic Commerce." *International Journal of Electronic Commerce* 7 (3): 135–61. Disponible en <https://doi.org/10.1080/10864415.2003.11044270>.

- Sunshine, Jason y Tom R. Tyler. 2003. "The Role of Procedural Justice and Legitimacy in Shaping Public Support for Policing." *Law & Society Review* 37 (3): 513-48. Disponible en <https://doi.org/10.1111/1540-5893.3703002>.
- Tabellini, Guido. 2008a. "Institutions and Culture." *Diario de la Asociación Económica Europea* 6 (2-3): 255-94. Disponible en <https://doi.org/10.1162/JEEA.2008.6.2-3.255>.
- . 2008b. "The Scope of Cooperation: Values and Incentives." *The Quarterly Journal of Economics* 123 (3): 905-50. Disponible en <https://doi.org/10.1162/qjec.2008.123.3.905>.
- Tauberer, Joshua. 2014. *Open Government Data: The Book*. Vol. 2. Open Government Initiative. Disponible en <https://opengovdata.io/>.
- Tesei, Andrea. 2015. "Trust and Racial Income Inequality: Evidence from the U.S." Documento de trabajo No. 737. Queen Mary University of London, School of Economics and Finance. Disponible en <https://ideas.repec.org/p/qmw/qmwecw/737.html>.
- The Podcast Host. 2021. "Podcast Statistics: The Latest 2021 Industry Stats & Trends." The Podcast Host. 16 de marzo, 2021. Disponible en <https://www.thepodcasthost.com/listening/podcast-industry-stats/>.
- Toch, Eran, Yang Wang y Lorrie Faith Cranor. 2012. "Personalization and Privacy: A Survey of Privacy Risks and Remedies in Personalization-Based Systems." *User Modeling and User-Adapted Interaction* 22 (1-2): 203-20. Disponible en <https://doi.org/10.1007/s11257-011-9110-z>.
- Tocqueville, Alexis de. 1969. *Democracy in America*. Editado por J. P. Mayer. Traducido por George Lawrence. Nueva York: Anchor Books.
- Tschannen-Moran, Megan. 2017. "Trust in Education." En: *Oxford Research Encyclopedia of Education*, por Megan Tschannen-Moran. Oxford: Oxford University Press. Disponible en <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190264093.013.79>.
- Tsfati, Yariv, H. G. Boomgaarden, J. Strömbäck, R. Vliegenthart, A. Damstra y E. Lindgren. 2020. "Causes and Consequences of Mainstream Media Dissemination of Fake News: Literature Review and Synthesis." *Annals of the International Communication Association* 44 (2): 157-73. Disponible en <https://doi.org/10.1080/23808985.2020.1759443>.
- Tyler, Tom R. 1990. *Why People Obey the Law*. New Haven: Yale University Press.
- Tyler, Tom R. y Jeffery Fagan. 2008. "Legitimacy and Cooperation: Why Do People Help the Police Fight Crime in Their Communities?" *Ohio State Journal of Criminal Law* 6 (1): 231-76.
- Uslaner, Eric. 2005. "Trust and Corruption." En: *The New Institutional Economics of Corruption*, editado por Johann Graf Lambsdorff, Markus Taube y Matthias Schramm. Londres: Routledge.



- Uslaner, Eric M. 2016. "Measuring Generalized Trust: In Defense of the 'Standard' Question." En: *Handbook of Research Methods on Trust*, editado por Fergus Lyon, Guido Möllering y Mark Saunders, Segunda edición, libro de bolsillo. Handbooks of Research Methods in Management Series. Cheltenham, UK Northampton, MA, EE.UU.: Edward Elgar Publishing.
- Valle Luna, Joanna y Carlos Scartascini. 2020. "¿En quién confiamos? Una cuestión de percepciones y desigualdad". En: *La crisis de la desigualdad: América Latina y el Caribe en la encrucijada*, editado por Matías Busso and Julián Messina. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://doi.org/10.18235/0002629>.
- Velasco, Andrés y Robert Funk. 2020. "Institutional Vulnerability, Break-down of Trust: A Model of Social Unrest in Chile." Documento inédito.
- Vera Cossío, Diego, Angela Reyes y Benjamin Roseth. 2021. "Proactive Delivery, User Experience and Public Service Takeup: Evidence from a Field Experiment in Panama." Banco Interamericano de Desarrollo. Documento inédito.
- Vieyra, Juan Cruz, Aida Aamot, Alejandro Barón, Mario Huapaya Nava y Juan Carlos Quiróz. 2019. "Gobernanza con transparencia en tiempos de incertidumbre: Mejores prácticas y apuestas estratégicas para el sector extractivo en América Latina y el Caribe". Documento de discusión del BID No. 689. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://doi.org/10.18235/0001741>.
- Voigt, Stefan, Jerg Gutmann y Lars P. Feld. 2015. "Economic Growth and Judicial Independence, a Dozen Years on: Cross-Country Evidence Using an Updated Set of Indicators." *European Journal of Political Economy* 38 (junio): 197-211. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.ejpolco.2015.01.004>.
- Vosoughi, Soroush, Deb Roy y Sinan Aral. 2018. "The Spread of True and False News Online." *Science* 359 (6380): 1146-51. Disponible en <https://doi.org/10.1126/science.aap9559>.
- Waddington, Hugh, Ada Sonnenfeld, Juliette Finetti, Marie Gaarder, Denny John y Jennifer Stevenson. 2019. "Citizen Engagement in Public Services in Low- and Middle-income Countries: A Mixed-methods Systematic Review of Participation, Inclusion, Transparency and Accountability (PITA) Initiatives." *Campbell Systematic Reviews* 15 (1-2). Disponible en <https://doi.org/10.1002/cl2.1025>.
- Walter, Nathan y Sheila T. Murphy. 2018. "How to Unring the Bell: A Meta-Analytic Approach to Correction of Misinformation." *Communication Monographs* 85 (3): 423-41. Disponible en <https://doi.org/10.1080/03637751.2018.1467564>.

- WAN-IFRA. 2021. "About Us: Who We Are." World Association of News Publishers. Disponible en <https://wan-ifra.org/about-us/>.
- Warman, Matt. 2020. "Digital Sector Worth More than £400 Million a Day to UK Economy." Gobierno de Reino Unido. Disponible en <https://www.gov.uk/government/news/digital-sector-worth-more-than-400-million-a-day-to-uk-economy>.
- Williams, Andrew. 2015. "A Global Index of Information Transparency and Accountability." *Journal of Comparative Economics* 43 (3): 804-24. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.jce.2014.10.004>.
- Winters, Matthew S. y Rebecca Weitz-Shapiro. 2013. "Lacking Information or Condoning Corruption: When Do Voters Support Corrupt Politicians?" *Comparative Politics* 45 (4): 418-36.
- Wu, Cary. 2020. "Does Migration Affect Trust? Internal Migration and the Stability of Trust among Americans." *The Sociological Quarterly* 61 (3): 523-43. Disponible en <https://doi.org/10.1080/00380253.2019.1711259>.
- Wu, Wenfeng, Michael Firth y Oliver M. Rui. 2014. "Trust and the Provision of Trade Credit." *Journal of Banking & Finance* 39 (febrero): 146-59. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.jbankfin.2013.11.019>.
- Yamamura, Eiji. 2014. "Impact of Natural Disaster on Public Sector Corruption." *Public Choice* 161 (3-4): 385-405. Disponible en <https://doi.org/10.1007/s11127-014-0154-6>.
- Yañez-Pagans, Patricia, Daniel Martínez, Oscar A. Mitnik, Lynn Scholl y Antonia Vázquez. 2019. "Urban Transport Systems in Latin America and the Caribbean: Lessons and Challenges." *Latin American Economic Review* 28 (1): 1-25.
- You, Jong-sung. 2018. "Trust and Corruption." En: *The Oxford Handbook of Social and Political Trust*, editado por Eric M. Uslaner, 473-96. Oxford: Oxford University Press.
- Zhang, Chuanchuan. 2019. "Family Support or Social Support? The Role of Clan Culture." *Journal of Population Economics* 32 (2): 529-49. Disponible en <https://doi.org/10.1007/s00148-018-0686-z>.
- Zhuravskaya, Ekaterina, Maria Petrova y Ruben Enikolopov. 2020. "Political Effects of the Internet and Social Media." *Annual Review of Economics* 12 (1): 415-38. Disponible en <https://doi.org/10.1146/annurev-economics-081919-050239>.
- Zuboff, Shoshana. 2015. "Big Other: Surveillance Capitalism and the Prospects of an Information Civilization." *Journal of Information Technology* 30 (1): 75-89. Disponible en <https://doi.org/10.1057/jit.2015.5>.

# Índice

- Abel, Martin, 50
- acción colectiva
- barreras a, 71
  - civismo y, 18-19, 163, 225-31, 283, 311-12
  - confianza en el gobierno y, 210-11, 213-14, 295, 308
  - contrato social y, 231-33
  - desconfianza y, 7, 71, 92, 102-5, 107
  - información y, 278, 280, 304-5
  - organizaciones y, 28
  - partidos políticos y, 218, 239-41, 245
  - política ambiental y, 151, 153
  - políticas públicas y, 107-8
  - rendición de cuentas y, 9
  - sindicatos y, 247-48
  - transformación digital y, 164, 190
  - véase también* organizaciones de la sociedad civil (OSC)
- Acemoglu, Daron, 103, 273
- Acquisti, Alessandro, 184
- Aghion, Philippe, 59, 65-66
- Agurto, Marcos, 161
- Akçomak, I. Semih, 128
- Albornoz, Facundo, 265
- Alesina, Alberto, 261, 264
- Alessandro, Martin, 282
- Almond, Gabriel, 9
- Amazon, 165, 192
- Antoci, Angelo, 271
- Apple, 272
- Aragón, Fernando, 212
- Ardanaz, Martín, 283, 303
- Arenas de Mesa, Alberto, 299
- Argentina
- atención de salud, 191
  - confianza en el gobierno, 283, 286
  - confianza en el sistema judicial, 185
  - confianza y, 44-45
  - COVID-19 y, 265
  - economía y, 156, 198
  - información/creencias y, 255-57, 260, 280-82, 303-4
  - pertenencia a los sindicatos en, 248
  - privacidad y, 174
  - protección de datos y, 184
  - redes sociales y, 270
  - transparencia y, 298n
- Arias, Eric, 104
- Aruguete, Natalia, 273
- Ashraf, Nava, 39n
- asimetría de información, 139, 155, 157, 159, 163, 165, 196-97, 279, 294-309
- atención de salud, 51, 110, 125-26, 144-45, 191, 237, 315, 319-20
- Athias, Laure, 148
- Bahamas, 184
- Bakshy, Eytan, 272
- Banco Interamericano de Desarrollo, 182, 235
- Banco Mundial, 110, 185, 204-5, 279
- Banuri, Sheheryar, 122, 237
- Barberá, Pablo, 267
- Barrera-Osorio, Felipe, 141
- Barrios, John, 238

- Bartling, Bjorn, 107n  
 Bašić, Zvonimir, 40n  
 Bauernschuster, Stefan, 288n  
 Becker, Gary, 130n  
 Beckmann, Elisabeth, 159  
 Bejarano, Hernán, 44, 44n, 54  
 Berg, Joyce, 34  
 Bergh, Andreas, 193  
 Berlinski, Samuel, 31-57  
 Besley, Timothy, 90, 240  
 Björkman, Martina, 305  
 Bloom, Nicholas, 74n  
 Boehm, Johannes, 201  
 Bold, Chris, 158  
 Bolivia, 156, 183, 264  
 Boranbay, Serra, 228n  
 Borgonovi, Francesca, 238  
 Brasil, 4, 18, 54, 135, 156, 158, 167, 175, 177, 212n, 248, 260, 265-66, 270, 273, 279, 304  
 Budzinski, Oliver, 269n  
 Burkart, Mike, 77  
 Busso, Matías, 31-57  
  
 Cabify, 255  
 cadenas de suministro, 81, 85-88, 199, 201, 319  
 Cafferata, Fernando, 283  
 Calvo, Ernesto, 273  
 cambio climático  
   agricultura y, 51  
   civismo y, 230, 293-94, 321-24, 326  
   desastres naturales y, 154  
   desconfianza y, 291  
   políticas y, 125, 148-49, 151, 315-16  
 Campante, Filipe, 273  
 capacidad organizacional, 312-14  
 capital cívico, 145, 153-54, 162-63  
 Cárdenas, Juan Camilo, 39  
 Castro, Lucio, 286  
 Chen, Yuyu, 279n  
 Chile  
   civismo y, 237  
   cohesión social en, 9  
   comercio y, 83  
   confianza en las instituciones, 54, 131, 324  
   economía y, 158  
   educación y, 302  
   empleo y, 236  
   información/creencias y, 158, 260-61, 283  
   OSC y, 250  
   transformación digital y, 167, 178, 180, 189, 193  
 Chong, Alberto, 39, 279  
 civismo, 19, 162-63, 283, 311  
   Chile y, 237  
   ciudadanía y, 225-231  
   Colombia y, 9  
   confianza y, 8-15  
   COVID-19 y, 145-47  
   definición, 9  
   impuestos y, 10, 13  
   información y, 283-88  
   medidas de, 13  
   regulaciones y, 11, 226, 231-33, 254  
   *véanse también* contrato social; políticas públicas  
 Clague, Christopher, 198  
 Clausen, Bianca, 56  
 Cochard, François, 44  
 Cohn, Alain, 14  
 Coibion, Olivier, 64n  
 Colombia  
   civismo y, 9  
   confianza en la policía, 128, 131  
   confianza en las instituciones, 54-55, 185, 190  
   confianza en los partidos políticos, 113, 243-45  
   COVID-19 y, 148, 265  
   crisis fiscal y, 324  
   economía y, 156, 158  
   información/creencias y, 149, 255-56, 260  
   migración y, 174  
   pertenencia a los sindicatos en, 248  
   privacidad y, 174-75  
   protección de datos y, 184

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 9n
- confianza
- América Latina y, 3-6
  - causas de la desconfianza, 26-29
  - cohesión social y, 8-15
  - efectos secundarios de, 6-8
  - fragmentación social y, 15-17
  - importancia de, 2-3
  - vínculo con el crecimiento
    - inclusivo, 17-26
    - visión general, 1-2
- confianza del *manager*, 74-78
- contrato social
- administración pública y, 232-39
  - confianza y, 251-53
  - construcción de un ecosistema saludable, 254
  - organizaciones
    - organizaciones de la sociedad civil (OSC), 246-51
    - visión general, 231-32
  - partidos políticos y, 239-45
  - pilares básicos de, 227-31
  - visión general, 225-27
- Cook, Philip, 130n
- Coppedge, Michael, 218
- Corbacho, Ana, 55, 283
- Costa Rica, 83, 184, 250, 301
- crisis económica, 56, 64, 79, 156-57, 324-27
- véase también* pandemia de COVID-19
- Cruces, Guillermo, 265
- Cruz, Cesi, 279
- Cuesta, José, 128
- D'Acunto, Francesco, 85
- Dal Bó, Ernesto, 237n
- Dal Bó, Pedro, 212
- Dearmon, Jacob, 59
- delincuencia
- ciberdelincuencia, 181-82
  - confianza en la policía y, 283, 286-87, 310
  - confianza institucional y, 55-56, 60
  - información y, 258, 260, 263-64, 269
  - migración y, 49
  - políticas públicas y, 125-38, 162
  - véase también* policía
- Dell, Melissa, 26
- Deloitte, 180
- derechos de propiedad, 19, 90, 102-3
- cumplimiento de los contratos y, 198-200
  - información y, 296
- Derrien, François, 202-3
- desconfianza interpersonal, 67
- desconfianza, respuesta a
- cambio climático y, 321-24
  - crecimiento y confianza, 316-19
  - crisis fiscal y, 324-25
  - incentivos por fiabilidad
    - capacidad y, 312-16
    - poder asimétrico, 305-12
  - información asimétrica, 295-305
  - desigualdad y, 319-21
  - elaboración de políticas públicas y, 315-16
  - visión general, 291-94
  - resultados, confianza y civismo, 314-15
  - visión general, 294-95
- desempleo, 56, 291, 320
- desregulación, 70n
- Dincer, N. Nergiz, 311n
- Dinesen, Peter, 48
- Dohmen, Thomas, 41
- Domínguez, Patricio, 125-163
- Durante, Ruben, 50, 268n, 273, 288, 303n
- Duryea, Suzanne, 298n
- Dworkin, William, 143
- Easterly, William, 9
- economía, confianza y
- cadena de suministro y, 86-88
  - como estrategia de crecimiento, 89-90
  - desconfianza en el gobierno, 62-65

- nivel micro y, 72-80  
 regulación y, 65-72  
 transacciones y, 80-86  
 visión general, 59-62  
*véase también* confianza
- Eichengreen, Barry, 298n, 311n
- Encuesta de Presupuesto Abierto, 299, 304
- Encuesta Mundial de Valores, 3-4, 13-14, 35, 38-39, 43, 80n, 156-57, 193, 252-53
- Encuesta Mundial Gallup, 53, 56
- Ermisch, John, 51
- Estados Unidos  
 banca y, 84-85  
 civismo y, 316  
 confianza y, 41  
 crecimiento inclusivo y, 17-18  
 crisis financiera y, 157, 324  
 desigualdad del ingreso y, 48  
 educación y, 140, 143  
 información y, 260-61, 266, 272  
 pandemia y, 238  
 policía y, 130-31  
 privacidad y, 174, 182  
 raza y, 48, 51  
 transformación digital y, 166-67  
 transparencia y, 304
- Facebook, 80, 174-76, 270-73  
*véase también* redes sociales
- Fairbrother, Malcolm, 149, 322
- Fehr, Ernst, 39
- Feld, Lars, 207n
- Ferraz, Claudio, 279
- Finan, Frederico, 279
- Fisman, Raymond, 49n
- Fox, Jonathan, 306
- Friedkin, Noah, 9
- Frisancho, Verónica, 125-163
- Frost, Margaret, 55
- Fukuyama, Francis, 28
- Fung, Archon, 306
- Galiani, Sebastian, 160
- Garay, Candelaria, 248
- García Moreno, Mauricio, 236, 254
- Gaventa, John, 304-5
- Geraci, Andrea, 288n
- Giacomelli, Silvia, 200
- Gindling, T.H., 233
- Giuliano, Paola, 56
- Goñi Pacchioni, Edwin A., 318
- Graves, Lucas, 268n
- Guatemala, 304
- Guiso, Luigi, 51n, 88
- Gur, Nurullah, 140
- Hakhverdian, Armen, 54
- Hallsworth, Michael, 284
- Hallward-Driemeier, Mary, 205, 207
- Hayo, Bernd, 207n
- Helsley, Robert, 101n
- Hernaiz, Daniel, 59-90
- Hicken, Allen, 218
- Hidalgo, César, 87
- Ho, Benjamin, 40
- Hoffmann, Bridget, 124-163
- Hsieh, Chang-Tai, 74
- Humphreys, Macartan, 305
- impago, 155  
*véase también* préstamos
- impuestos  
 administración pública e, 232, 237, 239  
 civismo e, 9-10, 13  
 confianza del gobierno e, 113, 243, 245  
 confianza e, 90, 98-100  
 crecimiento económico e, 62, 74  
 crisis fiscal e, 324-25  
 desconfianza e, 195, 202, 205, 291, 300, 309, 312, 315, 317  
 desigualdad e, 125  
 educación e, 140  
 información e, 255, 283-84, 286  
 política ambiental e, 149, 151, 323-24  
 políticas públicas e, 62, 93, 95, 125-26, 315

- reformas e, 58, 319-20, 324-27
- regulaciones e, 18-19
- impuestos al carbono, 323-24
  - véase también* impuestos
- incentivos, 294-95
- inclusión financiera, 16, 154-62
- Indonesia, 49, 67, 288, 304-3
- información, poder de
  - civismo y, 283-88
  - futuro de, 288-90
  - incentivos y creencias
    - intervenciones de
      - información, 266-67
      - mercados de medios de comunicación, 268-70
      - peligros de creencias incorrectas, 259-61
      - sesgo conductual, 267-69
      - visión general, 258-59
    - intervenciones de información, 274-83
  - redes sociales, 270-74
  - visión general, 255-58
  - véase también* redes sociales
- informalidad, 11-13, 227, 233, 244-12, 317, 320
- infraestructura, 1, 16, 18-19, 32, 51, 59, 63, 91, 94-95, 104, 113, 158, 181-82, 193, 228, 301-3, 325-26
- instituciones, desconfianza de
  - como árbitros económicos
    - cumplimiento de los contratos y derechos de propiedad, 198-99
- instituciones judiciales, 199-201
- instituciones de América Latina y el Caribe, 203-9
- instituciones externas de
  - vigilancia del cumplimiento y financiamiento de las empresas, 202-3
    - futuro de, 220-223
    - visión general, 195-98
  - partidos políticos y, 217-20
  - visión general, 210-17
- Islam, Roumeen, 269n
- Jackson, Jonathan, 131
- Jacobs, Alan, 322
- Jaitman, Laura, 60n
- Johnson, Noel D., 34
- Johnson, Simon, 203
- Karlan, Dean, 39n
- Kaufmann, Jorge, 236
- Keefer, Philip, 1-29, 31-57, 91-123, 125-63, 195-224, 225-54, 255-90, 291-327
- Khan, Adnan Q., 239
- Khemani, Stuti, 304
- Knack, Stephen, 23
- Koh, Benedict, 161
- Kose, M. Ayhan, 63n
- Lafuente, Mariano, 173
- La Porta, Rafael, 77
- Lyft, 255, 276
- Macchiavello, Rocco, 83
- Macias, Thomas, 153
- Madajewicz, Małgosia, 305
- Mainwaring, Scott, 254
- Malesky, Edmund, 304n
- Martínez, Déborah, 145, 184, 192, 264
- Mastorocco, Nicola, 264
- medición de la confianza
  - cómo medir la confianza, 32-40
  - determinantes de
    - personal, 40-46
    - peso de la sociedad, 46-52
  - futuro de, 57
  - instituciones y, 52-56
  - visión general, 31-32
  - véase también* confianza
- Medina, Leandro, 12
- Mehrotra, Rahul, 159
- Messing, Jill, 130
- México, 18, 49, 54-55, 74, 138, 141, 150, 167, 174, 180, 184, 192, 199-200, 250, 260, 264-65, 270, 273, 279, 304, 314
- migración, 49, 57n
- Mislin, Alexandra A., 34

- Moreno, Alejandro, 246  
 Muñoz, Pablo, 236n  
 Murillo, María Victoria, 248n
- Naciones Unidas, 49n, 280  
 Nagin, Daniel, 130n  
 Nannicini, Tommaso, 94  
 Nicaragua, 119n, 184  
 Nicolas, Christina, 81, 161  
 North, Douglass, 28  
 Nunn, Nathan, 26, 52
- OCDE, 6, 10, 12-14, 42-43, 98, 141, 158-59, 180, 192, 197, 203-4, 206-8, 214, 216, 219-20, 223, 231, 234, 241, 249-50, 252-54, 299, 324
- Ofori, George Kwaku, 214  
 Olken, Benjamin A., 74, 288, 305  
 Olson, Mancur, 226  
 organizaciones de la sociedad civil (OSC), 232, 246-51  
*véase también* acción colectiva  
 Otálvaro-Ramírez, Susana, 303
- Pagés, Carmen, 74  
 Palanza, Valeria, 242n  
 Panamá, 113, 248, 264  
 pandemia de COVID-19  
 civismo y, 145-47  
 confianza en el gobierno y, 63-64, 72  
 creencias incorrectas y, 261, 264-66  
 desconfianza y, 291  
 desconfianza interpersonal y, 67  
 economía y, 156, 324  
 empleo y, 79, 119  
 políticas públicas y, 16, 91, 119, 127  
 transformación digital y, 167, 171, 184, 191
- Paraguay, 183, 248  
 Pargal, Sheoli, 67  
 Paton, Douglas, 154  
 Pellegrino, Bruno, 74  
 Peng, Li, 154
- Perilla, Sergio, 91-123  
 Persson, Torsten, 95  
 Perú, 26, 54, 83, 104, 158, 160-61, 184, 228, 248, 265, 270, 304, 306, 318  
 PISA, 141, 157  
 poder asimétrico, 52-56, 294-95, 305-12  
 policía  
 confianza en el gobierno y, 140  
 confianza y, 3, 35, 44, 55, 128-31, 133, 283, 287, 310  
 incentivos intrínsecos y, 310  
 información y, 258, 273, 276, 278, 283-87  
 partidos políticos y, 240  
 políticas públicas y, 125-26, 128  
 recursos públicos y, 229  
 sistema de justicia penal y, 128-30  
 política ambiental  
 acción colectiva y, 153  
 impuestos y, 149, 151, 323-24  
 políticas públicas y, 148-54  
 regulación y, 149-50, 152-53  
 políticas públicas, confianza y  
 confianza ciudadana  
 acción colectiva y, 102-5  
 confianza en los responsables de las políticas públicas y, 105-8  
 empleados públicos y, 113-21  
 malas políticas y, 94-102, 108-13  
 mejora, 121-23  
 visión general, 91-94  
*véase también* civismo  
 políticas públicas, efectividad de  
 atención de salud y, 144-48  
 cómo romper el círculo de la desconfianza, 162-63  
 delincuencia y, 127-38  
 educación y, 138-44  
 inclusión financiera efectiva y, 154-62  
 política ambiental y, 148-54  
 visión general, 125-27



- Ponzetto, Giacomo, 98n  
 Porrúa, Miguel, 165-194  
 Powers, Nicholas, 69  
 Pregunta de la Confianza  
   Generalizada de Rosenberg  
   (GTQ), 35  
 préstamos, 2, 84-85, 155, 161, 202-3,  
   255, 297  
 Prince, Jeffrey, 174, 193  
 privacidad  
   pandemia y, 191n, 264  
   paradoja de privacidad-  
   personalización, 174-75  
   transformación digital y, 168,  
   172-73, 175-76, 184, 192-93  
   violaciones de, 180  
 Proyecto de Elites Parlamentarias de  
   América Latina (PELA), 108, 113  
 Purroy, Miguel, 59-90  
 Putnam, Robert, 288
- Rainer, Helmut, 46n  
 raza, 9, 48, 50n, 309, 319  
 redes sociales, 27, 42, 180, 255-57,  
   268, 270-75, 287-90, 302  
   *véanse también* Facebook;  
   información, poder de  
 redistribución bajo la forma de una  
   suma fija, 323  
 Reglamento General de Protección  
   de Datos (RGPD), 184  
   *véase también* Unión Europea  
 regulaciones  
   banca y, 155  
   capital cívico y, 145  
   civismo y, 11, 226, 232-33, 254  
   OSC y, 250-51  
   desconfianza y, 291, 320-21  
   economía y, 62, 65-72, 102  
   información y, 306-7  
   pandemia y, 238  
   partidos políticos y, 243-44  
   política ambiental, 149-50, 152-53  
   protección de datos y, 184  
   sistema tributario y, 309  
   transparencia y, 296-97  
   vigilancia del cumplimiento, 222,  
   319  
 Reinikka, Ritva, 300  
 rendición de cuentas, 29, 105,  
   126-27, 133, 143, 165, 190, 210,  
   213, 240, 271, 279, 2931 294-95,  
   299, 302-3, 305, 307-8  
 República Dominicana, 183, 304  
 respeto, confianza y, 13, 19, 65, 208,  
   279, 310  
 Rizzo, Tesalia, 247  
 Robbins, Blaine, 38  
 Roosevelt, Franklin D., 62  
 Rosati, Alexandra, 41n  
 Rosenbaum, Sudarsky, 246  
 Roseth, Benjamin, 165-194, 247  
 Ross, Ashley, 312n  
 Rossi, Martín, 237n, 301  
 Rothstein, Bo, 28
- salarios, 138  
 salud pública, 22, 70, 93, 102, 126,  
   144-45  
   *véase también* atención de salud  
 Sapienza, Paola, 39, 51n, 88  
 Sattler, Thomas, 222n  
 Scartascini, Carlos, 1-29, 31-57, 98n,  
   140, 145, 195-224, 225-254,  
   255-290, 291-327  
 Schechter, Laura, 39n  
 Schick, Allen, 299n  
 Schiffbauer, Marc, 306  
 Schulz, Charles, 291  
 Schuster, Christian, 236-37  
 Seco, Antonio, 325  
 sector bancario, 157, 202  
 Simmel, Georg, 70n  
 sindicatos, 138, 143, 232, 247-50  
 subsidios, 2, 62, 92, 135, 317-18,  
   322-25  
 Sudáfrica, 50  
 Sudarsky Rosenbaum, John, 246
- Tabellini, Guido, 51, 95  
 Tarazi, Amine, 81, 161  
 Tauberer, Joshua, 304n

- Tesei, Andrea, 48, 288
- Tocqueville, Alexis de, 226
- tráfico de esclavos, 52
- transformación digital, confianza y  
 construcción de confianza para un  
 futuro digital, 190-94
- desconfianza de, 180-90
- riesgos y beneficios de, 172-80
- paradoja de la privacidad/  
 personalización, 174-75
- uso de servicios digitales y, 168-72
- visión general, 165-68
- transmisión intergeneracional de la  
 desconfianza, 29, 50-51
- transparencia  
 confianza en el gobierno y, 156,  
 324-25
- confianza en las instituciones  
 judiciales y, 199, 207
- desconfianza y, 319, 321
- información y, 255, 276, 280-82,  
 289-90, 301-5
- políticas públicas y, 121
- presupuestos y, 298-301
- transformación digital y, 165, 194,  
 196
- Trinidad y Tobago, 184
- Uber, 192, 255, 257, 276
- Unión Europea, 173n, 184, 311n  
*véase también* Reglamento  
 General de Protección de Datos  
 (RGPD)
- Uruguay, 4, 49, 171-72, 184, 248
- vacunación, 3, 125-27, 145-48,  
 266-67, 298  
*véase también* pandemia de  
 COVID-19
- Valle Luna, Joanna, 22n, 35n, 98n,  
 263
- Venezuela, 49
- Vera Cossío, Diego, 59-90, 177
- Verba, Sidney, 9
- victimización, 55, 128, 133
- Vieyra, Juan Cruz, 298n, 301
- Vlaicu, Razvan, 91-123, 140, 190, 236
- Voigt, Stefan, 207n
- Vosoughi, Soroush, 273
- Walter, Nathan, 268
- Williams, Andrew, 299
- Wu, Wenfeng, 41

La confianza es el problema más acuciante —y, sin embargo, el menos abordado— al que se enfrenta América Latina y el Caribe. Ya se trate de los demás, del gobierno o de las empresas, la confianza en la región es menor que en cualquier otra parte del mundo. Las consecuencias económicas y políticas de la desconfianza se propagan a toda la sociedad. La desconfianza reduce el crecimiento y la innovación: la inversión, la iniciativa empresarial y el empleo florecen cuando las empresas y el gobierno, los trabajadores y los empleadores, los bancos y prestatarios, así como los consumidores y productores confían unos en otros. Por otro lado, la confianza dentro de las organizaciones del sector privado y público es esencial para la colaboración y la innovación. La desconfianza distorsiona la toma de decisiones democrática. Impide que los ciudadanos exijan mejores servicios públicos e infraestructura, y que se unan entre sí para controlar la corrupción; asimismo, reduce sus incentivos para hacer sacrificios colectivos que benefician a todos. La buena noticia es que los gobiernos pueden aumentar la confianza ciudadana con promesas más claras sobre lo que los ciudadanos pueden esperar de ellos, con reformas del sector público que les permitan cumplir sus promesas y con reformas institucionales que refuercen los compromisos que los ciudadanos contraigan unos con otros. Este libro orienta a los responsables de las decisiones en su esfuerzo para incorporar la confianza y la cohesión social en las reformas integrales necesarias para abordar los retos más difíciles de la región.

*Confianza* expone con solidez que la confianza social es un factor crítico que influye en los resultados del desarrollo en todos los ámbitos, y que América Latina y el Caribe, de entre todas las regiones del mundo, se enfrenta a una aguda crisis de confianza. El libro señala formas concretas en las que los gobiernos y las sociedades pueden revertir estas tendencias, al mismo tiempo que se enfrentan a los efectos persistentes de la COVID y el retroceso económico.

**Francis Fukuyama**

*Titular de la cátedra Olivier Nomellini y director de la Maestría Ford Dorsey en Política Internacional, Universidad de Stanford*

Los autores profundizan en los datos sobre la baja confianza interpersonal en América Latina y el Caribe, identifican los altos costos que impone tanto a las políticas públicas como al sector privado y presentan opciones sobre cómo los países pueden afrontar mejor esos costos. Un libro para sorprenderse con la amplitud y profundidad de las buenas ideas. Todo estudiante de políticas públicas tiene algo que aprender de esta obra.

**Nancy Birdsall**

*Presidenta emérita e investigadora principal del Center for Global Development*

Este libro esgrime argumentos convincentes que justifican invertir en aumentar la confianza. Presenta evidencia que indica que reconstruir la confianza entre los ciudadanos acelera el crecimiento, mejora la seguridad, reduce la desigualdad y garantiza un sólido Estado de derecho. Lo que los gobiernos pueden hacer es fortalecer las instituciones y combatir la desinformación, a fin de moldear de forma positiva lo que la gente cree sobre cómo actuarán los demás. Según el libro, esto revelará los “ingredientes secretos” de la confianza y la clave de la cohesión social.

**Ngairé Woods**

*Decana de la Escuela de Gobierno Blavatnik, Universidad de Oxford*

**El Banco Interamericano de Desarrollo (BID)** es una institución internacional creada en 1959 para promover el desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe.

